

Riktig vei til næringsutvikling?

*Det offentlig-private samarbeidet om Prosjekt Entreprenørskap
på Øvre Romerike*

Rannveig Dahlen



Masteroppgave i samfunnsgeografi
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

UNIVERSITETET I OSLO

Februar 2006

Forord

Å skrive masteroppgave har vært en tid med mye jobbing og mange utfordringer, og det har også vært en kamp med seg selv om hva man ønsker og vil skrive om. Arbeidet med oppgaven har vært en prosess der ting har endret og utviklet seg hele tiden. Det er jeg som står bak arbeidet og skrivingen av denne oppgaven og som dermed står ansvarlig for dens innhold, men oppgaven hadde ikke blitt til uten all den hjelpen jeg har fått underveis.

Jeg vil først av alt rette en stor takk til alle mine informanter. Tusen takk for at dere hadde vilje og interesse til å sette av tid til å snakke med meg. Uten deres positive vilje til å dele deres tanker, meninger, erfaringer og opplevelser med meg hadde ikke denne oppgaven blitt noe av.

Jeg vil også takke mine veiledere Bjørnar Sæther og Per Gunnar Røe som har veiledet meg i ulike deler av oppgaven og arbeidsprosessen. Takk til Per Gunnar for at du hjalp meg med å finne den teoretiske tilnærmingen og ga meg gode litteraturforslag. Takk også for at du alltid hadde ”fem minutter” til å svare på mine spørsmål og komme med gode råd og oppmuntringer. Takk til Bjørnar for all god veiledning, oppmuntringer og positive tilbakemeldinger både i oppstarten og ikke minst nå i innspurten. Takk også for din lokalkunnskap og interesse for regionen Romerike, og for din hjelp til å finne den rette vinklingen på oppgaven min.

Til slutt vil jeg takke Anders for korrekturlesing, Geir for datahjelp og familie, venner og medstudenter for støtte, oppmuntringer og gode råd underveis i oppgaveskrivingen.

Oslo, februar 2006

Rannveig Dahlen

Innholdsfortegnelse

FORORD	3
INNHALDSFORTEGNELSE	5
FIGURLISTE.....	9
1. INNLEDNING	11
1.1 MÅL	12
1.2 PROBLEMSTILLINGER	12
1.3 OPPGAVENS OPPBYGNING	13
2. METODE	15
2.1 KVALITATIV FORSKNING	15
2.1.1 Valg av kvalitativ metode	16
2.1.2 Forholdet mellom teori og empiri i kvalitativ forskning	17
2.2 INNSAMLING AV DATA	18
2.2.1 Valg av case/empiri.....	18
2.2.2 Valg og rekruttering av informanter.....	18
2.2.3 Halv-strukturerte intervjuer.....	19
2.2.4 Intervjusituasjonen og utfordringer knyttet til denne.....	20
2.2.5 Dokumentanalyse.....	21
2.3 BRUK AV DATAMATERIALET	21
2.3.1 Bearbeiding og analyse av datamaterialet	21
2.4 TROVERDIGHET, BEKREFTBARHET OG OVERFØRBARHET	23
2.4.1 Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet i oppgaven	24

3. TEORIER OM REGIONAL NÆRINGSUTVIKLING OG OFFENTLIG-PRIVAT ORGANISERING.....	27
3.1 REGIONAL UTVIKLING	27
3.1.1 Regional innovasjon og entreprenørskap	28
3.2 OFFENTLIG-PRIVAT ORGANISERING	30
3.2.1 Governanceteorier	30
3.2.2 Regimeteori	33
3.2.3 Partnerskap	35
3.2.4 Nettverk	42
3.2.5 Styring og ledelse i partnerskap og nettverk	44
3.3 MAKTE	49
3.3.1 Maktbegrepet	49
3.3.2 Maktens romlighet	50
3.3.3 Næringsmakt	51
3.3.4 Institusjonell makt og autonomi	51
3.4 OPPSUMMERING	54
4. REGIONEN ØVRE ROMERIKE	55
4.1 KOMMUNESAMARBEIDET ØVRE ROMERIKE UTVIKLING	55
4.2 HOVEDFLYPLASS I REGIONEN	56
4.2.1 Erfaringer fra Arlanda/Stockholm	57
4.3 ULIKE AKTØRERS ROLLE I UTVIKLINGEN	58
4.3.1 Kommunen	58
4.3.2 Interkommunalt samarbeid	59
4.4 UTVIKLINGEN PÅ ØVRE ROMERIKE 1998-2005	60

4.4.1	<i>Befolkning</i>	60
4.4.2	<i>Sysselsetting</i>	62
4.4.3	<i>Nyetableringer</i>	63
4.4.4	<i>Pendling</i>	64
4.4.5	<i>Lønnsomhet og vekst</i>	64
4.4.6	<i>Sammenhengen mellom befolknings- og næringsutvikling</i>	65
4.5	STRATEGISK NÆRINGSPLAN GARDERMOREGIONEN	66
4.5.1	<i>Generelt om SNP</i>	66
4.5.2	<i>Organisering</i>	67
5.	DET OFFENTLIG-PRIVATE SAMARBEIDET PÅ ØVRE ROMERIKE	69
5.1	PROSJEKT ENTREPRENØRSKAP	69
5.1.1	<i>Prosjektets fem tiltak</i>	70
5.1.2	<i>Organisering og gjennomføring</i>	71
5.2	REGIONEN OG SNP-PROSJEKTET GENERELT	74
5.2.1	<i>Regionen</i>	74
5.2.2	<i>SNP-prosjektet</i>	75
5.2.3	<i>ØRUs rolle</i>	78
5.2.4	<i>Offentlige og private aktører</i>	82
5.3	PROSJEKT ENTREPRENØRSKAP-SAMARBEIDET	89
5.3.1	<i>Tillit, åpenhet og lojalitet</i>	90
5.3.2	<i>Interessefellesskap og gjensidig avhengighet</i>	93
5.3.3	<i>Aktørenes mangfold</i>	98
5.3.4	<i>Maktforhold</i>	101
5.3.5	<i>Blokkeringer og barrierer</i>	106

5.3.6	<i>Prosjektet og samarbeidets utfall</i>	108
5.4	PROSJEKT ENTREPRENØRSKAP I DAG.....	113
6.	KONKLUSJON	116
6.1	MINE HOVEDFUNN.....	118
6.1.1	<i>Generelle tendenser</i>	118
6.1.2	<i>Entreprenørskapsprosjektet</i>	120
6.2	RIKTIG VEI TIL NÆRINGSUTVIKLING?	124
6.3	OPPGAVENS BIDRAG.....	126
	KILDELISTE	129
	VEDLEGG	133
	VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDER.....	133

Figurliste

<i>Figur 3.1: Partnerskapets påvirkningsforhold</i>	40
<i>Figur 3.2: Utfallet av regionale partnerskapsdannelser</i>	41
<i>Figur 3.3: Samarbeidsformer mellom privat og offentlig sektor</i>	46
<i>Figur 3.4: Interessentrelasjoner i joint ventures</i>	47
<i>Figur 4.1: Kart over Øvre Romerike</i>	55
<i>Figur 4.2: ØRUs hovedsatsningsområder</i>	56
<i>Figur 4.3: Prosentvis befolkningsendring i regionene i 2004</i>	61
<i>Figur 4.4: Prosentvis befolkningsendring i kommunene i Akershus i 2004</i>	61
<i>Figur 4.5: Etableringsfrekvens i regionene i 2004</i>	63
<i>Figur 4.6: Etableringsfrekvens i kommunene i Akershus i 2004</i>	64
<i>Figur 4.7: SNPs tre strategier</i>	67
<i>Figur 5.1 Organisering av Prosjekt Entreprenørskap</i>	73

1. Innledning

Tross en økende globaliseringstendens i verdensøkonomien har det de seneste tiårene vært en økende interesse for betydningen av det regionale og lokale nivået innen næringsutviklingen. Denne “nye” utviklingstendensen kalles for regionalisering, og kan representere et mulig alternativ til globalisering som utviklingsmodell og som strategi for næringsutvikling. De viktigste spørsmålene har i den sammenhengen vært; “hvorfors er noen regioner mer økonomisk vellykket enn andre?” og “hva skaper veksten i de vellykkede områdene?”. Svarene har i økende grad understreket betydningen av lokale og ikke-økonomiske forhold som viktige forklaringer på “suksesshistoriene”. De forholdene som særlig er fremhevet som suksesskriterier er tillitsfullt samarbeid mellom bedrifter og ledelse og ansatte innen bedriften, lokale tradisjoner i etablering, samt arbeidskraft med kompetanse. Dette er viktige faktorer som må være tilstede for å kunne lykkes med en lokal basert næringsutvikling (Asheim og Isaksen 1997a).

Det har også skjedd en utvikling innen regionalpolitikken i de seneste tiårene, med en utvikling fra en omfordelingspolitikk til en politikk for egenbasert utvikling. Omfordelingspolitikken var rådende frem til midten av 1970-tallet og gikk ut på å skape vekst i mindre sentrale områder ved å omfordele investeringer og arbeidsplasser fra sentrale områder. Fra slutten av 1970-tallet har egenbasert utvikling fått økt oppmerksomhet i regionalpolitikken, noe som betyr at utkantområdene skal skape vekst på egenhånd. Denne strategien var i starten preget av lokal ressursmobilisering; det å skape nye bedrifter og arbeidsplasser ut fra lokale menneskelige og materielle ressurser. Etter hvert har teknologi- og innovasjonselementet fått økt plass i de egenbaserte strategiene. Dette har blant annet hatt sammenheng med betoningen av kompetanse som en stadig viktigere produksjonsfaktor for næringsvirksomhet (Isaksen 1997).

På 1990-tallet ble det identifisert to nye tendenser innen det kommunale tiltaks- og næringsarbeidet. Den ene var hvordan næringsutviklingsarbeid ble profesjonalisert og fristilt som selvstendig enhet fra kommuneinstitusjonen, gjerne i form av et utviklingsselskap. Den andre tendensen var etableringen av interkommunalt eller regional samarbeid om næringsutvikling (Gammelsæter 2000).

Kommunene på Øvre Romerike fikk en unik sjanse til å legge føringer på utviklingen i regionen da det i 1992 ble vedtatt at Norges nye hovedflyplass skulle legges til Gardermoen. En slik ”gavepakke” er ikke enhver region unt, og det var viktig for kommunene å utnytte denne muligheten til å skape en positiv utvikling i regionen, både med tanke på befolkning og næring. De seks kommunene på Øvre Romerike, som har organisert seg som et interkommunalt samarbeid, valgte derfor å gå sammen med private aktører i regionen for å forsøke å skape en innovativ utvikling, en utvikling med fokus på kompetanseheving, nyskaping og entreprenørskap. Denne satsningen fikk navnet Prosjekt Entreprenørskap.

1.1 Mål

Målet med denne oppgaven er å undersøke om det offentlig-private samarbeidet Prosjekt Entreprenørskap er og har vært den rette måten å oppnå en positiv næringsutvikling på Øvre Romerike. Dette vil jeg forsøke å finne ut ved å se på hvilken måte relasjonene mellom aktørene i samarbeidet påvirker utviklingen, gjennomføringen og utfallet av næringsutviklingsprosjektet. Det er organiseringen offentlig-privat som er av interesse å se på, og det er selve organiseringen jeg ønsker å se på om er den riktige veien til næringsutvikling. Dette vil jeg gjøre ved å bruke samarbeidet om Prosjekt Entreprenørskap som case. Dersom jeg skulle vurdert selve Entreprenørskapsprosjektet ville det ha krevd en annen tilnærming, og et mer resultatrettet fokus enn det jeg har lagt opp til i denne oppgaven.

Teorien sier at offentlig-privat samarbeid er et gunstig valg for å oppnå suksess. Dersom aktørene i et offentlig-privat samarbeid klarer å lage et samkjørt partnerskap uten å ”falle” for en eller flere av de mange utfordringene og problemene som kan oppstå, vil det være et vellykket samarbeid. Har Prosjekt Entreprenørskap klart å bli et slikt vellykket samarbeid?

1.2 Problemstillinger

Hovedproblemstilling for denne oppgaven er som følger:

Fungerer det offentlig-private samarbeidet om Prosjekt Entreprenørskap på Øvre Romerike som en modell for næringsutvikling?

Med ”modell” menes i denne sammenheng en organisering som er tjenelig med tanke på en regional næringsutvikling. Hovedproblemstillingen vil jeg belyse ved å se på hvordan relasjonene mellom aktørene i partnerskapet har vært med på å påvirke hvordan næringsutviklingsprosjektet er blitt utviklet og gjennomført.

Dette medfører følgende underproblemstillinger:

- Hvordan har organiseringen av Prosjekt Entreprenørskap påvirket gjennomføringen?
- Hvilke aspekter ved relasjonene mellom aktørene har vært med på å påvirke utviklingen, gjennomføringen og resultatet av samarbeidet?
- Hvordan har disse aspektene hemmet eller fremmet samarbeidet?
- Hvordan fungerer det offentlig-private partnerskapet om Prosjekt Entreprenørskap i lys av teoriene om governance?

Hovedproblemstillingen og disse underproblemstillingene vil jeg belyse ved hjelp av teorier om regional næringsutvikling, innovasjon/entreprenørskap og teorier om offentlig-private partnerskap/nettverk og makt.

1.3 Oppgavens oppbygning

Innledningsvis har jeg beskrevet hva som er problemstillingene i og målet med denne oppgaven. I det kommende metodekapittelet vil jeg komme inn på de metodiske tilnærmingene til denne oppgaven. Dette innebærer blant annet begrunnelse for valg av kvalitativ metode, valg av empiri, valg av informanter, hvordan intervjuundersøkelsene er foretatt og vurderinger av hvordan troverdigheten, bekreftbarheten og overførbarheten er tatt vare på gjennom oppgaven.

Deretter beskriver og diskuterer jeg de teoriene som jeg mener er viktig for å forstå hvordan regional utvikling og –næringsutvikling generelt, og offentlig-private partnerskap og nettverk spesielt, fungerer i dagens samfunn. Som følge av dette vil jeg komme inn på teorier om regional utvikling, innovasjon og entreprenørskap, governance, partnerskap og nettverk, samt ulike teorier om makt.

Videre presenterer jeg regionen som empirien i oppgaven min er hentet fra, Øvre Romerike. Øvre Romerike har gjennomgått en stor utvikling fra 1998, da Norges nye hovedflyplass Gardermoen ble åpnet i regionen, og frem til i dag. Jeg har også presentert hovedtrekkene i Strategisk Næringsplan Gardermoregionen som er den overbyggende planen som Prosjekt Entreprenørskap er en del av.

I analysedelen presenterer jeg først Prosjekt Entreprenørskap nærmere, hva dette prosjektet består i og hvordan det er organisert. I hoveddelen av analysen vil jeg ta utgangspunkt i de viktige begrepene og temaene som ble diskutert i teoridelen og knytte disse opp mot det offentlig-private samarbeidet om Prosjekt Entreprenørskap. Dette vil jeg gjøre ved å dele kapitlet opp tematisk etter de temaene jeg synes er viktige for å belyse hvilke aspekter som hemmer og fremmer et slikt partnerskap. Temaene vil være tillit, åpenhet og lojalitet, interessefellesskap og gjensidig avhengighet, aktørenes mangfold, maktforhold, blokkeringer og barrierer, samt prosjektet og samarbeidets utfall. I tillegg vil jeg komme inn på meninger og oppfatninger om regionen generelt, SNP-prosjektet, ØRUs rolle og generelle aspekter ved forholdet offentlig/privat.

Avslutningsvis vil jeg samle trådene fra teorien og analysen i en sammenfattende konklusjon, svare på mine innledende problemstillinger samt komme med noen betraktninger om hva oppgaven og dens funn kan bidra med.

2. Metode

Når et prosjekt skal forberedes er det viktig å besvare spørsmålene *hva, hvorfor og hvordan*. *Hva* vil si å innhente forhåndskunnskap om emnet som skal undersøkes. *Hvorfor* vil si å klargjøre formålet med studien. *Hvordan* vil si å innhente kunnskap om ulike intervju- og analyseteknikker og bestemme hvilken man skal benytte for å innhente den ønskede kunnskapen. Ordet metode betyr ”veien til målet”. Hvis man skal finne eller vise vei til målet, må man vite hva målet er. Når et prosjekt skal planlegges er det viktig at man fastlegger innholdet i og målet med studien, slik at man kan foreta gjennomtenkte valg med tanke på hvilke metoder man skal bruke i studiens ulike stadier (Kvale 2001). I dette kapittelet gjør jeg således rede for den metodiske tilnærmingen jeg har benyttet i denne oppgaven og den veien jeg har gått for å komme frem til ”mitt” mål. Jeg vil belyse valget jeg har tatt når det gjelder forskningsmetode og forklare hvordan datamaterialet, som ligger til grunn for denne oppgaven, er samlet inn og, i neste omgang, bearbeidet og analysert. Jeg vil også reflektere over kvaliteten på datamaterialet og tolkningene i lys av begrepene troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet.

2.1 Kvalitativ forskning

”Hvis du vil vite hvordan folk betrakter verden og livet sitt, hvorfor ikke tale med dem?”. I en intervjusamtale lytter intervjueren til hva folk selv forteller om sine opplevelser og hvordan de uttrykker sine oppfatninger og meninger. Det kvalitative forskningsintervjuet forsøker å forstå verden fra intervjupersonens side, å få frem betydningen av folks erfaringer, og å avdekke deres opplevelse av verden, forut for vitenskapelige forklaringer. I dagens forskning innhenter man ikke lenger kunnskap bare gjennom ytre observasjon og eksperimentell manipulasjon av menneskelige anliggender, men fokuserer i stadig større grad på den forståelse som oppstår gjennom samtaler med de mennesker som skal forstås (Kvale 2001). De fleste kvalitative metoder preges av en direkte kontakt mellom forskeren og de som studeres. En viktig målsetting med kvalitative studier er å oppnå en forståelse av sosiale fenomener og fortolkning er derfor av særlig stor betydning (Thagaard 2003).

Kvalitativ forskning baserer seg på et vidt spekter av innsamlingsmetoder, som intervju, observasjon og analyser av dokumenter. Intervjuundersøkelser er særlig egnet til å gi informasjon om personers opplevelser, synspunkter og selvforståelse. De som intervjues kan fortelle om hvordan de opplever sin livssituasjon og hvordan de forstår sine erfaringer. Dokumentanalyse benyttes ofte i kombinasjon med intervjuer. Relevante kilder for samfunnsvitenskapelig analyse kan være offentlige dokumenter som er knyttet til virksomheten i organisasjoner eller institusjoner (Thagaard 2003).

Betegnelsen case-studier refererer til undersøkelser av få enheter eller cases, hvor forskeren analyserer mye informasjon om de enhetene eller "cases" som studien omfatter. Case-studier omhandler en eller flere empirisk avgrensede enheter (Thagaard 2003).

2.1.1 Valg av kvalitativ metode

Jeg har valgt å benytte kvalitativ metode fordi jeg ønsker å fordype meg i og oppnå kunnskap og forståelse om hvordan offentlig-private partnerskap fungerer i det virkelige liv. I særdeleshet er jeg interessert i hvordan relasjonene mellom aktørene har innvirkning på hvordan partnerskapet fungerer, og hvilke aspekter som er med på å hemme eller fremme dette. I forhold til definisjonen ovenfor, vil det også være riktig å karakterisere oppgaven min som en case-studie, da studien omfatter en empirisk avgrenset enhet.

I følge Alvesson og Sköldbberg (1994) er det ikke selvsagt hvordan kvalitativ metode skal defineres. Oppmerksomhet og fokusering på åpen, flertydig empiri er et sentralt kriterium, selv om en del kvalitative metoder også betoner viktigheten av kategoriseringer.

Distinksjonen standardisering/ikke-standardisering som skillelinje mellom kvantitative og kvalitative metoder blir dermed noe uklar. De mener videre at kvalitativ metode gir mye informasjon om noen få utvalgte emner og egner seg til å få frem kompleksitet, forskjellighet og nyanser (Alvesson og Sköldbberg 1994). Det var i mitt tilfelle derfor naturlig å bruke kvalitativ metode og foreta kvalitative intervjuer av informantene for å kunne forstå hvordan de har opplevd det å delta i et offentlig-privat partnerskap, og hvordan samarbeidet har fungert aktørene i mellom og hvilke aspekter de har opplevd som hemmende og fremmende i denne sammenheng. I tillegg har jeg valgt å studere og analysere allerede foreliggende dokumenter om det aktuelle samarbeidsprosjektet.

Ved bruk av kvalitativ metode er det generelt sett lavt krav til førforståelse, og fleksibiliteten er stor. Man kan arbeide parallelt med de ulike delene av forskningsprosessen og det er mulig å justere både problemstillinger og intervjuguider underveis (Thagaard 2003). Jeg hadde på forhånd lest en del om både ØRU, SNP og Entreprenørskapsprosjektet, men det var likevel viktig for meg å kunne være åpen for ny kunnskap og eventuelt også gjøre visse dreininger på fokuset underveis i datainnsamlingen. Det vil ofte dukke opp nye momenter underveis i arbeidsprosessen, og å ha mulighet til å justere for eksempel problemstillinger er både en fordel og en trygghet.

2.1.2 Forholdet mellom teori og empiri i kvalitativ forskning

Det teoretiske utgangspunktet for denne oppgaven er teorilitteraturen om regional næringsutvikling, innovasjon, governance og offentlig-private partnerskap, og aspekter ved disse partnerskapene som avgjør at de blir vellykket. Disse teoriene brukte jeg som utgangspunkt både for å lage problemstillinger og spørsmålene til intervjuguidene som jeg benyttet under datainnsamlingen. Teoriene om governance og offentlig-private partnerskap er temmelig klare på mange områder i forhold til hvordan disse skal fungere og hva det vil bety for gjennomføring av de prosjektene som partnerskapet samarbeider om. Case-studier kan knyttes til teori på ulike måter. De kan ha en deduktiv karakter ved at studier av en eller flere "cases" velges ut for å videreutvikle den teorien som studien tar utgangspunkt i. De kan også ha en induktiv karakter, hvor valg av enheter ikke er planlagt i forhold til et teoretisk utgangspunkt, men likevel har som ambisjon å komme frem til en forståelse som peker ut over prosjektet (Thagaard 2003).

Jeg har i denne oppgaven benyttet meg av en deduktiv tilnærming, det vil si at de nevnte teoriene har vært grobunn for hypoteser/problemstillinger om offentlig-private partnerskap, og at jeg ønsket å utprøve disse ved hjelp av data. "Formålet med studier som er rettet mot utprøving av hypoteser, er å nyansere eller videreutvikle de teoretiske perspektivene som hypotesene er utviklet fra" (Thagaard 2003:176). Datamaterialet har jeg samlet inn ved hjelp av kvalitative intervjuer av involverte aktører, samt ved hjelp av analyse av allerede foreliggende skriftlige dokumenter og materiale om det offentlig-private partnerskapsprosjektet.

2.2 Innsamling av data

2.2.1 Valg av case/empiri

Valg av Øvre Romerike og det strategiske næringsplanprosjektet der som case ble gjort av både tilfeldige og ikke tilfeldige grunner. Interessen for regional utvikling har vært til stede siden jeg tok mellomfagstillegget ”By- og regionalutvikling” våren 2003, og min søken etter tema til masteroppgaven begynte med interesse for begrepet ”regionråd”. På denne måten oppdaget jeg Øvre Romerike Utvikling (ØRU), som er regionrådet for de 6 kommunene på Øvre Romerike. Regional næringsutvikling har tradisjonelt vært et tema som har stått sterkt innen økonomisk geografi, og da jeg fant at ØRU hadde en større satsning på næringsutvikling, gjennom prosjektet Strategisk Næringsplan Gardermoregionen (SNP), bestemte jeg meg for å ta utgangspunkt i dette prosjektet i min masteroppgave. I tillegg til dette mer tilfeldige valget av akkurat regionen Øvre Romerike, ligger det også til historien at jeg er født, og tilbrakte mine 3 1/2 første leveår, på Kløfta i Ullensaker kommune, samt at jeg har familiær tilknytning til Hurdal, noe som har bidratt med en tilknytning til regionen og et ønske om å studere det området som kunne ha vært mitt oppvekst- og hjemsted.

Å skulle ta for seg hele det strategiske næringsplanprosjektet i en masteroppgave ville vært en for stor oppgave. Med utgangspunktet i å ville benytte teorier om governance og spesielt teoriene om offentlig-private partnerskap og nettverk, ble casen avgrenset til å omhandle den ene av tre strategier innenfor SNP-prosjektet, nemlig delprosjektet som heter ”Entreprenørskap”. Det er i denne strategien det offentlig-private samarbeidet kommer klarest til syne, og der finansieringen var tiltenkt å være 50/50 offentlig og privat. Oppbyggingen og organiseringen av dette delprosjektet blir beskrevet mer inngående senere i oppgaven.

2.2.2 Valg og rekruttering av informanter

I og med at det er et konkret næringsutviklingsprosjekt som er utgangspunktet for mitt empiriske arbeid, var det representanter for de engasjerte aktørene som ville utgjøre viktige informanter for meg. I prosjektgruppen for Entreprenørskap sitter representanter for alle de finansielle bidragsyterne til dette prosjektarbeidet; representanter for tre private aktører, en offentlig aktør og hovedprosjektleder. I tillegg er det et styre for SNP, der det sitter tre

representanter for offentlige aktører, samt to representanter for de private. I utgangspunktet var det interessant å snakke med flest mulig av disse personene. Utover dette var det også av interesse å snakke med en representant for Øvre Romerike Utvikling, som er oppdragsgiver for, og dermed eier av, SNP og derunder Prosjekt Entreprenørskap.

Min metode for å skaffe meg intervjuavtaler med de aktuelle informantene gikk ut på å først snakke med dem på telefon. Dette skulle vise seg å ta en del tid, da det hovedsakelig var ganske opptatte mennesker jeg var på jakt etter. Flere måtte jeg ringe i mange dager før jeg fikk anledning til å snakke med dem. I starten av min rekruttering av informanter møtte jeg også på litt motgang i form av at alle aktørene i den nevnte prosjektgruppen nettopp hadde vært igjennom en evaluering (satt i gang av ØRU), og at prosjektsekretariatet ytret ønske om å spare dem for slike henvendelser i den nærmeste tiden. Dermed måtte jeg utsette henvendelsen til disse informantene med et par måneder. Da jeg fikk kontakt med personene på telefon, presenterte jeg meg selv og mitt masterprosjekt og spurte om tillatelse til å få sende dem et informasjonsskriv per mail. Deres svar på denne mailen med forslag om intervjudato og –sted anså jeg som et samtykke til å delta som informant.

Alt i alt fikk jeg samtykke til å gjennomføre intervju med 6 informanter; 3 representanter for de offentlige aktørene, 2 representant for de private aktørene og 1 representant for prosjektledelsen. Intervjuene ble gjennomført i juni, august og september 2005.

2.2.3 Halv-strukturerte intervjuer

Det som karakteriserer et halvstrukturert intervju er at det har en rekke temaer som skal dekkes og forslag til spørsmål. Det er åpent for forandringer, både i rekkefølge og spørsmålsform, slik at forskeren kan følge opp svarene og historiene han eller hun får av intervjupersonen. Intervjuguiden for et halvstrukturert intervju vil inneholde en grov skisse over emner samt forslag til spørsmål under hvert emne (Kvale 2001). Mine intervjuer ble foretatt med utgangspunkt i slike halvstrukturerte intervjuguider, der 7 sentrale temaer utgjorde rammen. Disse temaene omhandlet ulike forhold ved næringsutviklingssamarbeidet, som alle aktører ville kunne uttale seg om på en eller annen måte. Under de ulike temaene var det listet opp en rekke spørsmål. I all hovedsak ble de samme spørsmålene stilt til alle informantene, men akkurat hvilke og hvor mange spørsmål under hvert tema som ble stilt i de enkelte intervjusituasjonene var til en viss grad avhengig av hva informantene var opptatt

av og hvilken retning intervjuene tok. Alt i alt besvarte alle informantene spørsmål fra alle temaene, med unntak av en informant som ikke klarte å si noe konkret i forhold til temaene ”aktørenes mangfold” og ”makthforhold”. I tillegg til denne felles intervjuguiden med de 7 temaene som ble brukt i alle intervjuene, hadde jeg også enkelte spørsmål knyttet til de ulike aktørenes rolle, det vil si en intervjuguide spesielt rettet mot de offentlige aktørene, en guide rettet mot de private aktørene og en guide rettet mot prosjektledelsen. Her inngikk spørsmål som i større grad omhandlet denne konkrete aktørens forventninger, opplevelser og utfordringer ved å delta i et offentlig-privat samarbeid.

2.2.4 Intervjusituasjonen og utfordringer knyttet til denne

Det å skulle gjøre intervjuer er en ganske utfordrende og spennende oppgave, i hvert fall når man gjør det for første gang. Dette var derfor et spenningsmoment i arbeidet med oppgaven generelt, og i forberedelsene til datainnsamlingen spesielt. Det var derfor ingen rolig og avbalansert student som møtte opp og foretok de første intervjuene i juni 2005.

Intervjusituasjonen var likevel en positiv opplevelse; det å kunne stille informantene de spørsmålene jeg var interessert i å få svar på, oppleve at informantene hadde mye å fortelle og at de var interesserte i å dele med meg sine opplevelser og erfaringer gjorde det til en mer positiv opplevelse enn forventet. Jeg opplevde også at etter hvert som jeg hadde foretatt noen intervjuer, slappet jeg mer av i rollen som intervjuer og følte meg tryggere på det jeg gjorde. Øvelse gjør mester!

I alle intervjuene, utenom ett, brukte jeg minidiskspiller til å ta opp samtalen. Vissheten og tryggheten om at all informasjon ble spilt inn gjorde at jeg slappet mer av i intervjusituasjonen og i stor grad kunne konsentrere meg om å lytte, fange opp meninger som jeg kunne stille oppfølgingsspørsmål til, samt fortløpende vurdere hvilke spørsmål fra intervjuguiden som var de mest relevante å stille. I et av intervjuene ville ikke informanten bli tatt opp på bånd, noe jeg respekterte. I denne intervjusituasjonen opplevde jeg at jeg i større grad ble opptatt av å få notert mest mulig av de faktaene og opplysningene som informanten kom med, og at jeg i mindre grad kunne slappe av og konsentrere meg om det ovenfornevnte. Ut av dette intervjuet fikk jeg dermed også mindre skriftlig materiale enn det jeg fikk fra de 5 intervjuene der jeg hadde lydbånd og transkriberte fra disse.

2.2.5 Dokumentanalyse

Analyse av dokumenter har en lang tradisjon innen kvalitativ forskning. Dokumentanalyse skiller seg fra data som er samlet inn av forskeren ved at disse dokumentene er skrevet for et annet formål enn det forskeren skal bruke dem til. Dokumentteksten foreligger før forskningsprosjektet begynner og forskeren har dermed ingen innflytelse på tekstens utforming. Ordet dokument gir assosiasjoner til offentlige skrifter til forskjell fra for eksempel litterære skrifter (Thagaard 2003). De dokumentene jeg har benyttet til analyse til denne oppgaven er i all hovedsak offentlig tilgjengelige dokumenter om Øvre Romerike Utvikling, Strategisk Næringsplan Gardermoregionen og Prosjekt Entreprenørskap. Mange av dokumentene er lastet ned fra internett og enkelte dokumenter har jeg også fått fra noen av mine informanter. I tillegg til det innsamlede datamaterialet, utgjør mange av opplysningene fra disse dokumentene bakgrunnen for mine tolkninger i analysedelen.

2.3 Bruk av datamaterialet

2.3.1 Bearbeiding og analyse av datamaterialet

Etter hvert som intervjuene var unnagjort, transkriberte jeg materialet. Det gjorde jeg ved å lytte til opptakene som jeg hadde gjort under intervjuene og skrive ned på datamaskin det informantene sa. De forholdsregler som jeg hadde tatt i forhold til plassering av mikrofon så nært informant som mulig og det å unngå støy utenfra, gjorde at transkriberingen ble litt enklere enn den kunne ha vært dersom dette ikke var tatt hensyn til. Alle opptakene ble av god kvalitet og alle informantene snakket jevnt over tydelig og forståelig. Det er likevel en krevende jobb å skrive ned, mer eller mindre, ordrett hva informantene sier, og det ble derfor brukt en del timer per intervju til dette.

I transkriberingsfasen var jeg nøye med å skille navnene på informantene fra datamaterialet. Informantene kunne bare knyttes til materialet som representant for de respektive aktørene. For å ivareta mine informanters anonymitet, samt tilfredsstille Personvernombudets krav om dette, er sitatene i oppgaven oppgitt kun med referanse til om informanten er fra offentlig sektor, privat sektor eller prosjektledelsen i SNP. Det er heller ikke oppført noen navneliste

over mine informanter, og sitatene kan dermed ikke knyttes direkte eller indirekte til verken navn eller representant fra bedrift.

Etter at alle intervjuene var transkribert begynte jeg jobben med å sortere og kategorisere det skriftlige materialet. Siden intervjuguidene mine var tematisk oppbygd, valgte jeg også å sortere datamaterialet etter de samme temaene. Det vil si at jeg sorterte materialet slik at alle informantene svar under de samme temaene ble samlet. På den måten ble det enklere å sammenlikne svar fra ulike informanter på de samme spørsmålene.

Temasentrert tilnærming og koding av tekst

”Temasentrerte tilnærminger kan knyttes til presentasjoner av materialet hvor temaene er i fokus. Analyser av materialet knyttet til temasentrerte tilnærminger innebærer at forskeren sammenlikner informasjon fra alle informantene om hvert tema” (Thagaard 2003:153). Den analytiske enheten i temasentrerte tilnærminger er representert ved de enkelte temaene. Forskeren retter fokus mot utvalgte temaer, og sammenligner informasjon fra alle informantene om disse temaene. En helhetlig forståelse av hvert tema innebærer å analysere utsnitt av teksten i forhold til sammenhengen teksten er en del av. Når utsnitt av tekster fra ulike informanter sammenlignes, løsrives nemlig tekstbitene fra sin opprinnelige sammenheng. Dette har vært en innvending mot temasentrert tilnærming innen kvalitativ analyse, nemlig at den ikke ivaretar et helhetlig perspektiv (Thagaard 2003).

En temasentrert tilnærming er basert på at teksten inndeles i kategorier. Disse kategoriene representerer temaer som er sentrale i undersøkelsen. Når sammenligninger av informasjon fra informantene er hovedpoenget med analysen, er det viktig at informasjon fra ulike informanter er sammenlignbar. Materialet i teksten inndeles altså i kategorier, og det kodeordet eller begrepet som knyttes til hver av kategoriene har referanse til det temaet kategorien omfatter. Kodeordene klassifiserer dataene samtidig som de reflekterer den forståelsen forskeren utvikler i forhold til materialet (Thagaard 2003).

Da jeg inndelte og kategoriserte det innsamlede datamaterialet mitt tok jeg som nevnt utgangspunktet i de temaene som jeg hadde inndelt intervjuguidene mine inn i. I bearbeidingen av det kategoriserte materialet tok jeg for meg hvert informantsvar og skrev i margin av arket hva teksten i korthet omhandlet, ofte bare ved hjelp av få ord eller stikkord. Denne måten å bearbeide materialet på vil si å kode teksten. På denne måten fikk

jeg på en lettere måte oversikt over hva de ulike informantenes svar gikk ut på uten å måtte lese svaret i helhet flere ganger, og det ble også enklere å sammenlikne informantenes svar fortløpende mens jeg jobbet med materialet. Dette gjorde at det senere ble enklere å hente inn sitater til analysen, fordi jeg fortore fant igjen de sitatene jeg var ute etter.

2.4 Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet

Vurderinger av forskningens kvalitet kan knyttes til begrepene troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet. Begrepene fremhever den kvalitative tilnærmingens særpreg, og kan erstatte begrepene reliabilitet, validitet og generalisering som benyttes i kvantitative studier (Thagaard 2003).

Et viktig mål i kvalitative studier er at forskningen skal oppfattes som troverdig. Det vil si at den kritiske leser skal bli overbevist om at forskningen er utført på en tillitsvekkende måte. *Troverdighet* kan knyttes til at forskeren gjør rede for hvordan data utvikles. Det innebærer blant annet at forskeren skiller mellom den type informasjon hun eller har fått under feltarbeid og egne vurderinger av denne informasjonen. Troverdighet er også basert på at forskeren redegjør for relasjoner til informanten og hvilken betydning erfaringer i felten har for de dataene forskeren får (Thagaard 2003).

Bekreftbarhet er knyttet til vurderinger av de tolkningene undersøkelsene fører til. Forskeren bør gå kritisk gjennom grunnlaget for egne tolkninger. Bekreftbarhet kan også knyttes til at tolkninger fra ulike studier kan bekrefte hverandre (Thagaard 2003). I en bredere tolkning har bekreftbarhet også å gjøre med i hvilken grad en metode undersøker det den er ment å undersøke, i hvilken grad våre observasjoner faktisk reflekterer de fenomenene som vi ønsker å vite noe om (Pervin 1984, i Kvale 2001).

Overførbarhet er knyttet til at den forståelsen som utvikles innenfor rammen av et enkelt prosjekt, også kan være relevant i andre situasjoner. En viktig målsetting med teoretisk orienterte studier er at tolkningen skal ha relevans utover det enkelte prosjekt. Forskeren må argumentere for de betingelsene som bidrar til at en tolkning basert på studier i én sammenheng, også kan ha relevans i andre sammenhenger. Overførbarhet kan også knyttes til at tolkningen vekker gjenklang hos lesere med kjennskap til de fenomenene som studeres (Thagaard 2003).

2.4.1 Troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet i oppgaven

Troverdighet

I følge Thagaard (2003) styrkes troverdigheten ved at flere forskere deltar i prosjektet. Dette skjer enten ved at flere forskere samarbeider og diskuterer avgjørende beslutninger i forskningsprosessen, eller ved at en annen forsker, for eksempel en veileder, trekkes inn for å utføre en kritisk evaluering av fremgangsmåtene i prosjektet. I dette masterprosjektet har ingen av disse delene skjedd. Som student har jeg stått for både utformingen og gjennomføringen av dette prosjektet alene. Selv om dette ikke hever troverdigheten til mitt prosjekt og min oppgave, mener jeg likevel at det er andre aspekter som kan fremheve og bevise prosjektets troverdighet.

Troverdigheten kan også styrkes ved at forskeren, i rapporteringen av resultatene, gjør et tydelig skille mellom direkte informasjon fra felten og forskerens vurderinger av denne informasjonen. Det vil si at forskeren gjør rede for hva som er referat fra intervjusamtaler og hva som er forskerens vurderinger og kommentarer (Thagaard 2003). Av teksten i analysekapittelet vil det komme klart frem hva som er hentet fra det innsamlede datamaterialet mitt og hva som er mine egne kommentarer og betraktninger i forhold til det. Det som mine informanter har sagt vil enten være sitert direkte, eller det vil komme klart frem av teksten at det er en av mine informanter som har uttalt dette. Utover dette vil det være mine kommentarer og vurderinger som kommer frem, med unntak av det som eventuelt henvises til teorier. Mine betraktninger er i all hovedsak kommet til i bearbeidelsen av materialet i etterkant av innsamlingen. Jeg benyttet lydbånd ved alle intervjuene mine, med unntak av ett, og dermed er disse dataene i stor grad utviklet uavhengig av mine oppfatninger i intervjusituasjonen. I det ene intervjuet, hvor jeg ikke hadde anledning til å ta opp på bånd, måtte jeg utvikle data på grunnlag av notater, og da måtte jeg i større grad rekonstruere utsagnene etter notatene og mine oppfatninger i løpet av intervjuet.

Troverdigheten påvirkes også av relasjonen mellom forsker og informant. I mitt tilfelle opplevde jeg at alle mine informanter var åpne overfor meg, og jeg følte heller ikke at informasjon ble holdt tilbake. Selv om jeg var fersk som intervjuer og informantene mine kanskje skjønnte dette, opplevde jeg ikke at de forsøkte å styre intervjusituasjonen selv om de i større grad enn meg er personer som er vant med slike situasjoner. De lyttet til mine

spørsmål og jeg opplevde at de svarte ærlig på det jeg lurte på. Jeg har dermed ingen indikasjoner på at jeg har gått glipp av viktige opplysninger, meninger eller holdninger.

Bekreftbarhet

Bekreftbarhet er, i følge Thagaard (2003) knyttet til vurderinger av de tolkningene undersøkelsen fører til. Forskeren bør gå kritisk gjennom grunnlaget for egne tolkninger. I mitt tilfelle har jeg ingen annen tilknytning til regionen Øvre Romerike enn at jeg er født, men ikke oppvokst, der. Jeg vil derfor karakterisere meg som utenforstående, i den forstand at jeg ikke har noen personlig tilknytning til verken noen av kommunene, noen av de private aktørene eller til prosjektet som sådan. Mine tolkninger av både prosjektet og det datamaterialet jeg har samlet inn er derfor ikke preget av at jeg har noen tilknytning til miljøet.

Bekreftbarhet kan også knyttes til at tolkninger fra ulike studier kan bekrefte hverandre (Thagaard 2003). I dette tilfellet ble det i 2005 utført en evaluering av SNP på oppdrag fra ØRU. Denne evalueringen omhandlet alle de tre strategiene i SNP, dermed utgjorde Prosjekt Entreprenørskap bare en del av denne evalueringen. Evalueringsrapporten omhandlet blant annet temaer som organisering og styring, finansiering, samarbeidsrelasjoner og omdømme og resultater i forhold til oppsatte mål (Evaluering av Strategisk Næringsplan for Gardermoregionen 2005). Med andre ord har denne evalueringsrapporten vært inne på flere av de temaene som jeg også har tatt opp i min oppgave. I forhold til de temaene som er like i evalueringsrapporten og i min oppgave, kommer det frem ytringer, meninger og tolkninger i evalueringsrapporten som er ganske like de meningene jeg har fått fra mine informanter og de tolkninger jeg har gjort. Dette kan med andre ord være med på å bekrefte min oppgaves gyldighet, både at de dataene jeg har samlet inn er gitt med oppriktighet og at de tolkningene jeg har gjort kan oppfattes som gyldige.

Overførbarhet

Den forståelsen, eller tolkningen, som utvikles innenfor rammen av et enkelt prosjekt, kan også være relevant i andre situasjoner (Thagaard 2003). I mitt tilfelle har jeg kun benyttet empirisk materiale fra ett enkelt prosjekt. Og selv om dette prosjektet kvalifiserer til begrepet offentlig-privat partnerskap/nettverk, sier jo teorien at variasjonen er betydelig og at det er et stort empirisk mangfold innen partnerskapene og nettverkene. Slik sett vil det

ikke være naturlig for meg å hevde at min forståelse og mine tolkninger er overførbare. I ulike regioner og i ulike prosjekter vil aktørene vært ytterst heterogene og vil sannsynligvis skille seg fra hverandre på mange måter. Det er ikke nødvendigvis slik at offentlige aktører oppfører seg på en måte og at private aktører oppfører seg på en annen måte. Dette vil variere fra sted til sted og fra kontekst til kontekst. Med andre ord vil trolig ikke andre offentlig-private samarbeid arte seg på akkurat samme måte som i min case. Ett eller et fåtall casestudier kan ikke si noe universelt om alle tilsvarende case. Men selv om jeg ikke kan hevde at denne forståelsen av offentlig-private partnerskap og nettverk *vil* være relevant i andre tilsvarende situasjoner, er sjansen likevel til stede for at tolkningen kan vekke gjenklang hos noen med kjennskap til dette fenomenet, og at hele, eller deler av, min tolkning dermed *kan* være relevant i tolkningen av liknende offentlig-private samarbeid (Kvale 2001).

”...the description and analysis of a single case often suggest implications about a more general phenomenon” (Yin 2003:144).

Dette omtales som analytisk generalisering, og involverer en begrunnet vurdering av i hvilken grad funnene fra en studie kan brukes som rettledning for hva som kan komme til å skje i en annen situasjon (Kvale 2001). Analytisk generalisering skiller seg dermed fra statistisk generalisering, som innebærer å trekke slutninger fra et utvalg til en representativ populasjon.

3. Teorier om regional næringsutvikling og offentlig-privat organisering

3.1 Regional utvikling

De seneste årene har gitt en fornyet interesse for regional utvikling, regionalisering og regionalpolitikk i mange land. Globaliseringen av økonomisk virksomhet og internasjonalisering av handelspolitiske regimer har økt regionenes konkurranseeksponering og dermed også deres sårbarhet. Mange regioner har derfor styrket sitt utviklingspolitiske engasjement. Samtidig har kunnskapssamfunnets utvikling gjort kompetanseutvikling og fornyelse til viktigere vekstfaktorer, noe som har gitt nye muligheter for mange regioner til å styrke egne vekstbetingelser. De siste tiårenes endringer er også blitt fortolket som en overgang til et post-fordistisk regime der fleksibel spesialisering har økt sin relative betydning i forhold til standardisert stordrift. Det nye produksjonsregimet har økt behovet for en sterkere regional tilrettelegging for næringslivet, med regioner som viktige reguleringsinstanser og bidragsyttere til økonomisk utvikling. Disse endringene har i mange land gått parallelt med en svekkelse av nasjonalstatens rolle i nærings- og regionalpolitikken. De generelle endringene har derfor på ulike måter stimulert til mer aktive regioner og nye regionaliseringsprosesser de siste tiårene (Onsager 2004).

Nyskaping og omstillingsevne i en region er avhengig av forholdene i det sivile samfunnet, i offentlig virksomhet og i næringslivet. Kapabiliteten til en region til å møte utfordringer er spesielt avhengig av hvordan de ulike aktørene greier å produsere og nyttiggjøre seg av konkurransedyktig kunnskap. Samtidig må svar på utfordringer møtes gjennom strategier og tiltak som hele samfunnet engasjerer seg i og som er tilpasset situasjonen og utfordringene i den konkrete regionen. Det trengs både et aktivt næringsliv med stor grad av samlokalisering, og et aktivt samarbeid med ulike organisasjoner for kunnskapsutvikling og spredning. Regionale samfunn med nettverk av næringsliv, offentlig virksomhet og sivil samfunn har gjerne en viss kapabilitet til å møte slike utfordringer (Amdam 2000).

3.1.1 Regional innovasjon og entreprenørskap

I løpet av de siste to tiårene har innovasjon, forstått til å inkludere produkt-, prosess- og organisatorisk innovasjon i firmaer, samt sosial og institusjonell innovasjon på nivå av en industri, region eller nasjon, oppnådd en sentral rolle i teorier om økonomisk utvikling. Joseph Schumpeter anså innovasjon som hovedkilde for konkurransedyktighet i den kapitalistiske økonomien, og var oppmerksom på det revolusjonerende potensialet i innovasjon, eller det han kalte ”kvalitetskonkurranse” i motsetning til ”ordinær konkurranse”. I denne forestillingen var innovasjon drivkraften i økonomisk utvikling (Morgan 1997).

Den evolusjonære økonomien har betonet at innovasjon og læring er stadig viktigere for konkurransekraften til bedrifter, regioner og nasjoner. Økonomien omtales i følge Lundvall og Borrás (1997, i Isaksen 2000) som en ”globalisert lærende økonomi”; man må stadig utvikle nye eller forbedre eksisterende produkter og produksjonsmåter for å hevde seg i den internasjonale konkurransen. Å kunne være en innovativ region innebærer nettopp det å kunne tilegne seg kunnskap for å forbedre seg og sitt potensial. ”Kunnskap er den mest fundamentale ressursen i vår nåværende økonomi og læring er derfor den viktigste prosessen” (Lundvall og Johnson 1994:23). Læring og innovasjon har således vært et begrepspar innen regional utvikling i den økonomiske geografien og det er viktig å forstå hvilken viktig rolle kunnskap og læring har i forhold til innovasjoner.

Nyskaping anses som en kollektiv og interaktiv prosess, som involverer mange aktører. Bedriftenes omgivelser og nettverk er dermed viktig for deres innovative evne. Formelle institusjoner som FoU-institutter og universiteter, men ikke minst uformelle, sosiale institusjoner har stor betydning for å stimulere innovasjonsprosesser. Også betydningen av nasjonale systemer og institusjoner vektlegges for å stimulere innovasjon og læring i næringslivet (Isaksen 2000). Innovasjoner er også helt sentrale i debatten om nasjoners og regioners konkurranseevne. Forskjellen i veksttakt antas å avspeile den teknologiske kunnskapen og styrken i innovasjonsprosessen i en nasjon eller region. Begrepet innovasjonssystem benyttes for å betegne de aktørene som bestemmer den innovative yteevne til foretak i en nasjon eller region. Innovasjonssystemer anses derfor som kjernen i økonomisk utvikling (Isaksen 1997).

Entreprenørskap har vært omtalt og forstått som en viktig mekanisme og drivkraft i økonomisk utvikling. En vanlig måte å definere entreprenørskap på, er at det er prosesser knyttet til det å starte og utvikle nye foretak. Schumpeter kan betraktes som en av de mest innflytelsesrike teoretikerne innen entreprenørskap. Han definerte entreprenørskap som å skape utvikling innen næringslivet gjennom nye kombinasjoner, kombinasjoner som i følge Spilling (2005) kan skje på følgende måte:

- Introduksjon av et nytt produkt eller en forbedring av et eksisterende produkt.
- Introduksjon av en ny måte å produsere på.
- Utvikling av et nytt marked.
- Utnyttelse av en ny type råvare for produksjon.
- Ny organisering av en næring.

Det er et viktig poeng at entreprenørskap skjer ut fra bestemte forutsetninger, og at det skjer i samspill mellom en rekke forskjellige aktører. I hvilken grad en entreprenør lykkes med å utvikle sin nye virksomhet vil i stor grad være avhengig av hva slags kontakter man har og mer generelt hva slags miljø man arbeider innenfor. Hvis man ikke har noen å samspille med, vil man ikke lykkes, uavhengig av engasjement eller arbeidsinnsats. En entreprenørskapsprosess foregår også i en kontekst. Poenget er å se på hvordan entreprenørskapet foregår under påvirkning av ulike faktorer. Her er det både de generelle sosiale, kulturelle og næringsmessige forholdene og de mer spesifikke forholdene knyttet til det enkelte prosjekt som spiller inn (Spilling 2005).

Ofte vil det være slik at noen miljøer oppfattes som gunstigere i forhold til entreprenørskap enn andre. Det vil si at noen miljøer i større grad er preget av kulturelle og sosiale forhold som på ulike måter støtter opp om entreprenørskap. I tillegg vil spesifikke næringsmessige forhold ha stor betydning for hvor enkelt det er å realisere en ny virksomhet.

Entreprenørskap skjer dermed ikke bare i samspill med omgivelsene og en rekke ulike aktører, men kan også betraktes som en kollektiv prosess, der utviklingen av de enkelte prosjekter er avhengig av kollektive prosesser i det miljøet de foregår i (Spilling 2005).

Forutsetningen for et konkurransedyktig næringsliv, og en konkurransedyktig region, er kontinuerlig fornyelse. Nyskaping basert på original teknologi er en viktig fornyelsesfaktor. Slik nyskaping krever kompetanse og innsats fra en rekke miljøer som i utgangspunktet står fjernt fra hverandre. Det kreves forsknings- og teknologiinnsikt, gründerholdning,

industrikompetanse og investorer med både kapital og kompetanse. Disse miljøene må finne hverandre til felles innsats om nyetableringene skal bli vellykket (Johansen 2002).

Aktører for regional næringsutvikling

Organisasjoner og institusjoner er to viktige begreper når man snakker om aktører i den regionale næringsutviklingen. Med *organisasjoner* menes aktørene (spillerne) som kan være økonomiske, politiske, sosiale og kulturelle organisasjoner. Et hovedfokus rettes mot de økonomiske aktører i form av bedrift og foretak, samt enkelte relaterte politiske og sosiale aktører (for eksempel politiske myndigheter), som påvirker reguleringen og dynamikken i produksjonssystemer. Med *institusjoner* menes både formelle og uformelle spilleregler, som reduserer usikkerhet og strukturerer aktørenes atferd. Hodgson (1994, i Onsager 2001) beskriver institusjoner som felles atferdsmønstre, sedvaner og tro, av rutinisert og vedvarende natur, som er knyttet til mennesker som samspiller i grupper eller større fellesskap. Organisasjoner (aktører) er forankret i ulike typer institusjoner; lokale, regionale, nasjonale eller internasjonale (Onsager 2001).

Institusjonsbegrepet slik det er beskrevet her, leder oppmerksomheten særlig mot de tunge og stabile historiske strukturene som begrenser og former atferd. I institusjonsbegrepet inngår imidlertid både gamle og nye, formelle og uformelle, samarbeidsrelasjoner og nettverk mellom aktører. I institusjonell økonomisk teori har mye oppmerksomhet vært rettet mot nettverk som en organisasjonsmåte mellom marked og hierarki. Nettverksbegrepet blir gjerne brukt om ulike typer av formelle og uformelle samarbeid mellom økonomiske aktører (Onsager 2001).

3.2 Offentlig-privat organisering

3.2.1 Governanceteorier

Governance har blitt et av nøkkelbegrepene i samfunnsvitenskapen i løpet av 1990-tallet, særlig innen politisk teori, statsvitenskap og samfunnsgeografi. Den tradisjonelle definisjonen av governance har vært "the act or process of governing" (Johnston m.fl. 2000). I følge denne definisjonen er governance det samme som government, men det har likevel blitt vanlig å skille disse to fra hverandre. Man kan identifisere to ulike hovedbruksmåter av

begrepet governance. Den første bruksmåten av governance refererer til organisasjonenes natur og blir definert som involveringen av en rekke institusjoner og aktører i produksjonen av politiske resultater. Dette inkluderer ikke-offentlige organisasjoner, halvoffentlige organisasjoner, private selskap, interessegrupper, sosiale bevegelser og selvsagt de statlige institusjonene som tradisjonelt har vært en formell del av et styre. Dermed blir governance et bredere begrep enn government, der government utgjør en av flere komponenter. Den andre bruksmåten refererer til forholdet mellom organisasjonene og refererer til en spesiell form for samordning. I kontrast til den ovenfra-ned-kontrollen i den hierarkiske samordningen, og det individualistiske forholdet i samhandlingen gjennom marked, betyr governance samordning gjennom nettverk og partnerskap (Johnston m.fl. 2000).

Et gjennomgangstema i diskusjonen om moderniseringen av offentlig sektor har vært hvordan ansvars- og oppgavefordelingen mellom stat/kommune og privat/sivil sektor skal utformes. Oppgaveløsning gjennom partnerskap og samhandling har vært i fokus. Når det hevdes at utviklingen de siste årene har gått fra "government" til "governance", og det tas i bruk ord som partnerskap for å vise dette, er dette et uttrykk for det samme fenomenet som beskrevet ovenfor, nemlig et sterkere fokus på samhandlingen mellom offentlige og private aktører i løsningen av kollektive oppgaver (Lyngstad 2003).

Det finnes ikke et rådende norsk ord for det engelske begrepet governance. Statsvitere har gjerne valgt å bruke "nettverkstyring", noe som er et mer dynamisk begrep enn "styre" som government ofte er blitt oversatt med (Lyngstad 2003). Den svenske statsviteren Jon Pierre definerer governance på følgende måte:

"Governance can be defined as the process through which local political institutions implement their programmes in concert with civil society actors and interests, and within which these actors and interests gain (potential) influence over urban politics" (Pierre 1998:5).

Denne definisjonen kan gjerne tolkes som en litt "top-down"-variant av governance. Dersom man snur rundt på det kan man si at governance er en prosess som de private aktørene kan få realisert sine prosjekter gjennom. En kombinasjon av dette vil da bety at både offentlige og private aktører kan få innflytelse over den lokale og regionale politikkutformingen gjennom governanceprosesser og samarbeid med hverandre.

Governance som prosess blir altså utført av aktører både med og uten folkevalgt mandat.

Hirst (2000, i Lyngstad 2003) gjør et poeng ut av at governance dermed kan representere et

demokratisk problem gjennom at vedtaksfatterne ikke kan stilles til ansvar for folkevalgte organer. Dette er et sentralt tema i mye av litteraturen, og flere har kritisert forskningen for å ha oversett eller undervurdert de demokratiske utfordringene ved at ressurssterke og ofte elitepregede lokale aktører, som ikke er folkevalgte, har så stor innvirkning på lokalpolitikken. Dette aspektet vil jeg komme nærmere inn på senere i kapittelet.

I faglitteraturen blir governance ofte benyttet i en dobbel betydning, der begrepet både refererer til de faktiske endringene i retning av større integrasjon mellom det offentlige og samfunnet ellers, og samtidig gir en begrepsmessig og teoretisk forståelse for den aktuelle samordningsproblematikken. I den første betydningen vil forskningsfokuset være rettet mot i hvor stor grad staten har evne og kapasitet til å styre, og hvordan staten forholder seg til de andre aktørenes interesser. Den andre betydningen er mer opptatt av samfunnsforhold, og fokuset er rettet mot koordineringsproblemene som oppstår når aktørene skal samhandle. I kommunalpolitisk sammenheng blir begrepet governance mest benyttet for å omtale koordinerte aktiviteter basert på drøfting og samhandling mellom aktører i offentlig, private og tredje sektor med sikte på å løse fellesoppgaver i samfunnet. Denne bruksmåten er i følge Lyngstad (2003) den som minner mest om Pierre sin definisjon av governance som ble gjengitt ovenfor. Pierre (2000) poengterer også selv at man i den samfunnscentrerte tilnærmingen til governance ser mer generelt på samordningen og de ulike formene for formelle og uformelle typer av offentlig-private samarbeid, og hovedsakelig på de politiske nettverkens rolle.

Jeg velger å forstå og benytte begrepet governance som en organisering der government, altså det offentlige, inngår som en av komponentene sammen med ikke-offentlige samfunnsaktører, for eksempel privat sektor. Gjennom governanceprosesser samarbeider disse aktørene for å løse kommunale og regionale oppgaver. Jeg velger også å benytte det engelske begrepet "governance" videre i denne oppgaven, i stedet for det norske "nettverksstyring". Dette gjør jeg fordi jeg synes nettverksstyring ikke fanger opp alle aspekter ved governance, da governance ikke bare omhandler nettverk men også partnerskap. En lenger definisjon av governance, som for eksempel "styring gjennom offentlig-private partnerskap og nettverk", blir for tungvint å benytte.

3.2.2 Regimeteori

I artikkelen ”Regimeteori på norsk” (2000) argumenterer Rolf Lyngstad for at makt og påvirkning i lokalpolitikken bør bli mer vektlagt i kommunalforskningen. Lyngstad hevder at regimeteori kan gi en god teoretisk innfallsvinkel for å forstå kommunale avgjørelsesprosesser og lokal maktutøvelse. Hovedpoenget hans er at utviklingen går i retning av ”governance” der andre aktører enn de folkevalgte, som beskrevet ovenfor, har stor innvirkning på de vedtakene som blir gjort på det lokale plan.

Regimeteorien er opptatt av hvem som influerer lokalpolitikken, når og hvordan det skjer, hva som blir oppnådd og hvorfor det skjer. Clarence Stone har blitt regnet som en av pionerene i arbeidet med å utvikle et begrepsapparat og et perspektiv som har vist seg fruktbart å benytte. Med regime menes ”uformelle og stabile grupper i lokalsamfunnet som gjennom de institusjonelle ressurser de rå over har vedvarende innvirkning på den lokale politikken som blir ført” (Stone 1989, i Lyngstad 2000:469).

Regimeteoretikernes hovedbudskap er at innsikt i hvordan koalisjoner bygges og opprettholdes i et lokalt styringssystem, er avgjørende for å forstå den politikken som blir ført. I koalisjonsbyggingen er særlig folkevalgte og næringslivsrepresentanter viktige aktører i avgjørelsesprosessen. De ulike aktørenes påvirkning er avhengig av hva de har av institusjonelle ressurser som politikerne kan oppfatte som viktige. Begrepet systemisk makt er ofte blitt brukt for å forstå hvordan de ressursene som enkelte grupperinger innehar kan bli et ettertraktet politisk gode. Utelukkende i kraft av den samfunnsposisjonen de har og de interesser de representerer, får spesielle grupper sjansen til å påvirke kommunale vedtak (Lyngstad 2000).

Styringskoalisjon er det sentrale begrepet i regimeteorien. Fremveksten av en styringskoalisjon blir forstått i lys av begrepet ”forrangsmakt”. Forrangsmakten springer ut av viktige strategiske posisjoner som ulike aktører i lokalsamfunnet besitter, og den oppstår gjennom å ha tilstrekkelig kapasitet og ressurser til å oppnå, beholde og dra nytte av sin strategiske posisjon i lokalsamfunnet. Denne potensielle makten blir reell gjennom de felles forståelsesmåtene som blir utviklet ved at aktører fra politikk, administrasjon, næringsliv og organisasjonsliv direkte og indirekte samhandler seg i mellom. På denne måten oppstår det uformelle styringskoalisjoner (Lyngstad 2000).

En styringskoalisjon inkluderer ikke bare folk som har partipolitiske posisjoner og roller. Andre aktører i lokalsamfunnet er minst like viktige, og dette betyr at den rådende styringskoalisjonen ikke nødvendigvis er identisk med det politiske flertallsstyret. Styringsmakt blir ikke nådd utelukkende gjennom valgseier, men ved at samhandlende aktører utvikler felles forståelsesmåter, verdier og målsettinger som blir overordnede mål for politikken (Lyngstad 2000). Som nevnt ovenfor har governance som følge av dette blitt kritisert for å kunne representere et demokratisk problem. Denne problemstillingen vil bli drøftet mer inngående under kapittelet om partnerskap.

Som en innvending mot regimeteorien fremheves det at sammenhengen mellom felles forståelsesmåter og etableringen av en styringskoalisjon er uklar. Er det de felles forståelsesmåtene som aktører i utgangspunktet deler som skaper styringskoalisjonen eller blir disse forståelsesmåtene skapt som en konsekvens av samhandlingen? Trolig er det begge deler, og en vekselvirkning mellom dem. I følge Lyngstad (2000) går prosessene begge veier og forsterker hverandre.

De tre viktigste inntektskildene til kommunesektoren i Norge er skatt, overføringer fra staten og gebyrer/avgifter. Kommunene har få muligheter til å påvirke disse inntektene. Dette kan ofte være en spore til samhandling mellom private og offentlige aktører med sikte på å øke de såkalte frie inntektene til kommunesektoren ved å få flere skatteyttere. På denne måten kan man si at det er trekk ved kommunens finansielle situasjon som legger til rette for partnerskap mellom privat og offentlig sektor i tråd med en regimeteoretisk innfallsvinkel. Kommunesektoren synes også å legge stor vekt på kommunal effektivitet ved å dra lærdom og nytte av markedets måte å styre og fordele ressurser på. Samtidig ønsker man å ansvarliggjøre ulike private aktører ved å trekke disse inn i løsningen av kollektive oppgaver. ”Governance blir viktigere enn government. Kollektive oppgaver vil i større grad bli løst i partnerskap mellom offentlige, halvoffentlige og private aktører. Grensen mellom stat og marked, offentlig og privat vil bli mer fleksibel og mindre vanntett” (Lyngstad 2000:486). Politikktutformingen vil dermed i stor grad skje gjennom samhandling – både formelt og uformelt.

”Gjennom denne samhandlingen (partnerskapene) utvikler det seg felles forståelsesmåter som er viktige premissgrunnlag for de politiske vedtakene som politikerne skal fatte. Regimeteoretiske begrep og perspektiv fremstår dermed som fruktbare i analysen av de politiske prosessene” (Lyngstad 2000:486).

Regimeteoriens styrke er dermed, i følge Lyngstad (2000), at den retter søkelyset mot hvordan ressursrike kommunale aktører samhandler seg i mellom på en slik måte at det får avgjørende innvirkning på den politikken som blir ført. Også i Norge kan dette være relevante problemstillinger fordi det er trekk ved stat-kommune-forholdet i Norge som gjør teorien interessant når man skal analysere makt og påvirkning i lokalpolitikken.

Regimeteorien synes likeledes å være godt egnet for å belyse innslaget av partnerskap i lokalt utviklingsarbeid. Regimeteorien er opptatt av koalisjonsbygging og den betydning som slike allianser av politikere, byråkrater og eliter innenfor nærings- og arbeidsliv har med tanke på å håndtere kollektive problemer. Derigjennom settes søkelyset på former for styring der politiske myndigheter verken kan gjøre krav på å "ha hånd om rorpinnen" eller insistere på å være "best blant likemenn" (Pierre og Peters 2000, i Andersen 2003). Tvert i mot er offentlige myndigheter henvist til å redefinere sin rolle og basere seg på diskusjoner, forhandlinger og samarbeid med eksterne, private aktører (Lyngstad 2000).

3.2.3 Partnerskap

Partnerskap har vokst frem som en drivende kraft i omdanningen av regional governance.

"The basic idea of a partnership is to bring actors together in new constellations for the purpose of joint problem solving and policy-making. The process of partnership includes several levels of decision-making, and its dynamics are perceived to depend upon frequent interaction between public office holders, business interests and the voluntary sector in selected areas" (Östhol m.fl. 2002:23).

Mange begreper er blitt fremsatt for analyse av det som hovedsakelig er aspekter ved det samme fenomenet; nettverk i offentlig politikk, utviklingskoalisjoner, interorganisatoriske relasjoner og moderne governance. Alle disse konseptene indikerer at det ikke er noen gitt grenselinje mellom de offentlige og de private sfærene. Samregulering, samstyring, samproduksjon og offentlig-private partnerskap er eksempler på aktiviteter som offentlige og private aktører er engasjert i (Östhol m.fl. 2002).

"Partnerskap er fremstilt av mennesker og organisasjoner fra en kombinasjon av offentlige-, bedrifts- og sivile kretser, som er engasjert i frivillige, gjensidig fordelaktige og innovative forbindelser, for å ta fatt på felles samfunns mål ved å kombinere sine ressurser og kompetanse" (Nelson og Zadeck (2000), i Östhol m.fl. 2002:24).

Offentlig-private partnerskap

Partnerskap er et begrep med vind i seilene. Begrepet betegner imidlertid ikke noe entydig modell for styring og medvirkning. Partnerskap fremstår som en nokså vid og løs paraply over mange og ulike initiativ for å dra i gang utvikling, omstilling og fornying lokalt og regionalt (Andersen 2003). Men til tross for det empiriske mangfoldet er det mulig å identifisere noen kjerneelementer i partnerskap. Peters (1998, i Andersen 2003) legger til grunn følgende kriterier. For det første involverer partnerskap to eller flere aktører, og i denne sammenheng er det forholdet mellom offentlige og private aktører som står i sentrum. For det andre forutsettes det at de deltagende partene har status som prinsipal, det vil si at de er i stand til å handle på egne vegne og bidra på en forpliktende måte. For det tredje ligger det noe varig i denne type ordninger. Det dreier seg om noe mer permanent enn de flyktige transaksjonene som for eksempel knytter seg til utveksling av varer og tjenester. Dette tilsier for det fjerde at partene investerer materielle og immaterielle ressurser i partnerskapet. Herav følger også at deltakerne etablerer en egen, separat struktur eller organisatorisk overbygning rundt partnerskapet, som definerer formål, økonomiske forpliktelser og ansvarsforhold.

De nye formene for næringsorganisering svarer langt på vei til disse kriteriene. Fristillingen av dette politikkområdet har ikke medført at kommunale myndigheter har abdisert. Tvert imot deltar de både som eiere og i finansieringen av virksomheten til de organisatoriske nydannelsene. På denne måten fremheves det hvordan kommunale myndigheter og private aktører inngår i et spleiselag og sammen påtar seg et forpliktende ansvar for næringsutviklingen lokalt eller regionalt. Heri ligger det nok også en erkjennelse av at en ren offentlig organisering av dette politikkområdet lett medfører en innkapsling av næringsarbeidet i det politisk-administrative styringssystemet og at næringsarbeidet kan bli skadelidende. Næringsarbeidet er et felt der offentlige myndigheters legitimitet er utsatt, og i hvert fall ikke kan tas for gitt. Gjennom lagspill blir det lettere å vinne gehør for offentlig engasjement og ikke minst utnytte synergieffekter (Peters 1998, i Andersen 2003).

En identifisering av kjerneelementer i offentlig-private partnerskap sier likevel ingenting om hva slags type institusjonelle ordninger dette dreier seg om, hva slags verdier de markerer, hva slags identitet som eksponeres og hvordan forholdet mellom partene arter seg. Det er lett å innta en nokså ukritisk holdning til bruken av partnerskapsmodellen innenfor lokalt og regionalt utviklingsarbeid. At offentlige og private aktører trekker sammen, utvikler nettverk

seg i mellom og spleiser sine ressurser oppfattes nærmest som et gode i seg selv. En slik løsning har umiddelbart en sterk appell og fremstår ikke minst som funksjonell med tanke på å oppnå godvilje hos statlige myndigheter og tiltrekke seg eksterne ressurser. Dermed er risikoen til stede for at man ”tømmer” partnerskapene for maktrelasjoner (Andersen 2003).

Ei som har skrevet om partnerskap og analyse av dem er Rebekah Southern (2002).

Multisektorpartnerskap innen lokal eller regional utvikling inkluderer som oftest både representanter fra det offentlige, private, frivillige og fra samfunnet generelt, og disse samhandler ved å bidra med sine ulike ressurser mot en felles visjon med klart definerte mål og formål. Clarke og Stewart (1997, i Southern 2002) mener at et slikt partnerskap kan skilles fra andre former for samarbeid ved det faktum at det har en distinkt organisatorisk identitet som er atskilt fra de integrerte partene. Denne organisatoriske identiteten omfatter gjerne tre avgrensede elementer; en overordnet lederorganisasjon, en administrativ organisasjon og en rådgivende organisasjon i form av en underkomité eller styringsgruppe.

Southern (2002) introduserer tre begreper for å analysere partnerskap; makt, tillit og demokratiske implikasjoner. *Makt* er sentralt i diskursen om lokal governance. Det er særlig to tilnærminger som synes å være av spesiell betydning; for det første, makt- og påvirkningsdynamikken innen partnerskapet på det lokale nivå, og for det andre, påvirkningen på prosessen fra høyere hold i staten. Når det gjelder den lokale dynamikken, vil det allerede fra starten av være asymmetriske maktrelasjoner mellom de ulike partene. Det er særlig lokale myndigheter og andre lokale offentlige virksomheter som pleier å ha dominerende roller (Southern 2002).

Det er tre grunner til hvorfor *tillit* er så viktig i et partnerskap. For det første hjelper det mennesker med å mestre usikkerhet fordi det reduserer kompleksitet. For det andre gjør tillit det mulig å erstatte eksterne kontroller med interne. Og for det tredje legger tillit til rette for anerkjennelsen og godkjennelsen av avhengigheten mellom interessentene for å oppnå deres respektive mål (Vansina 1999, i Southern 2002). Likevel er det ikke så enkelt å utvikle tillitsbaserte forhold på tvers av organisatoriske grenser. Aktører vil ofte gå inn i partnerskapene med ulike agendaer og prioriteringer, så vel som med ulike nivåer av forpliktelse til, og varierende grad av bevissthet for nytten av, et delt utbytte. I tillegg er det også ofte begrenset tid tilgjengelig for å bygge disse tillitsbaserte forholdene (Southern 2002). Både makt og tillit vil bli drøftet mer senere i oppgaven.

Det er blitt hevdet at multisektorpartnerskap kan forbedre det lokale demokratiet, særlig gjennom at det lokale samfunnet som tradisjonelt er blitt marginalisert fra beslutningsprosessene, blir involvert. To tilnærminger er av spesiell interesse når det er snakk om de *demokratiske implikasjonene* av partnerskap; hvem er inkludert og ekskludert i partnerskapsarrangementet, og hvor representative og ansvarlige er de som er inkludert. De fleste medlemmer av et partnerskap blir gjerne utpekt eller nominert heller enn valgt, og dette reiser da spørsmålet om deres legitimitet og representativitet (Southern 2002).

Kollektive handlinger uten demokratisk mandat?

Som beskrevet ovenfor, er demokratiske implikasjoner et av Southern's (2002) tre viktige begreper for analyse av partnerskapsarrangementer. Som nevnt har også andre, for eksempel Lyngstad, trukket frem det demokratiske aspektet ved governance. Pierre (1998, i Andersen 2003) er også opptatt av dette, og hevder at partnerskapsdannelser, sett fra et politisk-demokratisk ståsted, ikke er uproblematisk.

”Gjennom å bygge opp enheter som ikke er underlagt demokratiske vedtaksprosedyrer, offentlige innsynsregler og med et sterkt innslag av private partsinteresser, er risikoen til stede for at eksklusive nettverk med en kommersiell innretning ”koloniserer” dette politikkfeltet. Slike nydannelser har rett og slett et demokratisk underskudd” (Pierre 1998, i Andersen 2003:120).

Andersen mener likevel at det norske erfaringsmaterialet ikke gir noe grunnlag for å betegne partnerskap som et udemokratisk element. Tvert i mot mener han at det er trekk ved slike nyskapinger som snarere beriker og utvider demokratiet enn undergraver det. For det første er det tvilsomt om de koalisjonene som ligger i bunnen av den fristilte og partnerskapsbaserte næringsorganiseringen kvalifiserer for betegnelsen regimer. I hvert fall i en norsk kontekst dreier det seg neppe om stabile styringskonstellasjoner som preger utformingen av lokalpolitikken i sin alminnelighet. Fortsatt stikker tilliten til den offentlige sektoren som problemløser dypt, og ikke minst gjelder det tradisjonelle velferdstjenester. Selv om det utover på 1990-tallet er blitt langt større aksept for å eksperimentere med organisasjonsformer og å spille på lag med private aktører, hevder Andersen (2003) at slike koalisjoner fortsatt ikke er et bærende element i norsk lokalpolitikk.

Partnerskapsformen har altså bidratt til å skape nye arenaer for kollektiv deltakelse og mobilisering. Vektleggingen av målbare resultater, synergieffekter gjennom ressurspleising og løsriving fra tidkrevende offentlige saksbehandlings- og vedtaksprosedyrer kan gi

inntrykk av at det er det offentlige som skal omformes og tilpasses markedsinstitusjonenes standarder. Erfaringene tyder imidlertid på at det oftere er snakk om en gjensidig enn en ensidig tilpasning partene i mellom (Andersen 2003).

Regionale partnerskap

I det regionalpolitiske feltet er fremveksten av partnerskap av relativ ny dato. Regional utviklingspolitikk har tradisjonelt vært preget av ovenfrastyrt programmer, knyttet til økonomisk støtte for den private sektor. Innenfor rammen av offentlig politikk refererer begrepet partnerskap til ”uavhengige aktører som arbeider sammen mot definerte mål og der partnerskapet er en kombinasjon av offentlige-, private- og sivilsamfunnsinteresser, som på frivillig basis involverer seg i gjensidige nytterelasjoner” (Gjertsen og Halkier 2004:215). Partnerskapet søker således å nå omforente mål gjennom å kombinere ressurser og kompetanse og kan betraktes som et eksempel på nettverkskoordinering hvor formelt uavhengige aktører samarbeider på langsiktig basis på grunnlag av gjensidig avhengighet. Partnerskapene kan ha mange formål, fra et avgrenset samarbeid om å gjennomføre enkeltstående prosjekter, via politikkkutforming i avgrensede spørsmål til et mer langsiktig samarbeid med målsetting om å utvikle en overordnet strategi for et samlet policyområde (Gjertsen og Halkier 2004).

Det er tre dimensjoner ved partnerskap som er av særlig betydning:

- En analyse må som et utgangspunkt fokusere på hvor *inkluderende* partnerskapene er. Dette handler om hvem som deltar, hvilke roller de ulike aktørene spiller og hvordan tilgangen til partnerskapet reguleres.
- En analyse av hvordan partnerskap håndterer politiske *ansvarsforhold og legitimitet* vil stå sentralt i den grad partnerskap er en form for ”governance” som utfordrer tradisjonelle styringsstrukturer.
- Et sentralt aspekt vil også være partnerskapets evne til å utvikle strategisk *samsvar* mellom partenes virkelighetsoppfatning og tilnærming til regional utvikling. Å opprette organisatoriske rammer for et regionalt partnerskap kan være uproblematisk, men å unngå at partnerskapet kun blir en symbolpolitisk knebøyningsøvelse kan være en større utfordring (Gjertsen og Halkier 2004).

Den strategiske innrettingen av et partnerskap vil påvirkes av de institusjonelle rammebetingelsene som partnerskapet opererer innenfor, og dette vil igjen ha betydning for hvilke parter som involveres, partnerskapets legitimitet og graden av felles problem- og virkelighetsforståelse blant aktørene. Regionen som en romlig, geografisk dimensjon er også viktig i denne sammenhengen. I en analyse av partnerskap for regional utvikling er det derfor viktig å skille mellom regionsinterne og regionseksterne påvirkningsforhold, både med hensyn til hvordan et partnerskap initieres og hvordan partnerskapets ressurser mobiliseres. Initiativet til opprettelse av partnerskap kan ha et regionalt utspring, eller det kan ha sitt opphav i et pålegg eller en oppfordring fra andre aktører utenfor regionen. Partnerskapets ressurser kan likeledes ha et regionsinternt eller et regionseksternt opphav. Dette gir fire ulike strategiske innrettinger av partnerskap for regional utvikling:

Viktigste ressursbase

Initiativer	Viktigste ressursbase	
	Regionsekstern	Regionsintern
	Eksternt	Eksternt
	<i>Utløsende</i>	<i>Påtvungne</i>
	<i>Ekstraherende</i>	<i>Generative</i>

Figur 3.1 Partnerskapets påvirkningsforhold (Gjertsen og Halkier 2004:217)

Et partnerskap med utgangspunkt i de europeiske strukturfondene kan for eksempel betraktes som *utløsende*, siden partnerskapsorganisering stilles som krav for å få tilgang til strukturfondsmidlene. *Påtvungne* partnerskap vil være når sentrale myndigheter initierer partnerskap for å samordne den regionale utviklingspolitikken – uten at det innebærer ekstraordinære utviklingsressurser. Tilfeller der regionale aktører kommer sammen med den målsetting å tiltrekke investeringer til regionen, vil være eksempler på *ekstraherende* partnerskap, mens et samarbeid basert på en strategisk bruk av de regionale aktørenes egne ressurser kan klassifiseres som *generative* partnerskap. Disse kombinasjonene av institusjonelle forutsetninger antyder at aktørenes posisjon og rolle i regionale partnerskap kan variere mye, alt etter hvilke forutsetninger som legges til grunn. Partene kan ha svært ulike utgangspunkt, både i forhold til hvor aktørene henter sine ressurser fra og hvilken legitimitet de baserer sin partnerskapsdeltakelse på. Den romlige dikotomien representerer i så måte en viktig skillelinje mellom partnerskapene (Gjertsen og Halkier 2004).

Utfallet av regionale partnerskapsdannelser kan på sin side tenkes å variere langs to dimensjoner; nemlig i hvilken grad partnerskapet bidrar til å skape omforente målsettinger, strategier og metoder for regional utvikling, og i hvilken grad disse målene og strategiene understøttes av ressurser. Ved å kombinere disse to variablene kan vi, i følge Gjertsen og Halkier (2004) kategorisere regionale partnerskap ut fra hvilken politikkkutformingsrolle som kommer til uttrykk:

Tilgjengelige ressurser			
		Små	Store
Strategisk integrasjon	Sterk	<i>Visjonært</i>	<i>Synergisk</i>
	Svak	<i>Ritualistisk</i>	<i>Sammensatt</i>

Figur 3.2 Utfallet av regionale partnerskapsdannelser (Gjertsen og Halkier 2004:217)

Når et partnerskap her betegnes som *ritualistisk* er det knyttet til en samarbeidssituasjon hvor de involverte aktørene verken deler et strategisk utgangspunkt for regional utvikling eller har evne og/eller vilje til å tillegge partnerskapet ressurser av betydning. I den grad det er mulig å snakke om dette som et reelt partnerskap, vil det være et samarbeid som enten har for øye å presentere et ”moderne” regionalt ”image” eller et samarbeid som kun har som målsetting å oppfylle eksterne, formelle krav til organisasjonsform. Det *visjonære* partnerskapet beskriver derimot en situasjon der aktørene har en felles oppfatning av strategier for regional utvikling, men der det finnes relativt få ressurser eller virkemidler tilgjengelig for å implementere disse strategiene. Det *sammensatte* partnerskapet vil være betegnende for en situasjon der det regionalpolitiske feltet er preget av omfattende samarbeidsrelasjoner med relativt store tilgjengelige ressurser, men der partnerskapet forblir en ”katalog” over prosjekter og aktiviteter på grunn av fragmenterte oppfatninger av målsettinger og strategier. Det *synergiske* partnerskapet kan derimot beskrives som idealmodellen for et partnerskap, og beskriver et regionalt samarbeid som preges av omforente strategier og tilgjengelige ressurser for implementering (Gjertsen og Halkier 2004).

3.2.4 Nettverk

Som nevnt innledningsvis i kapittelet står governance gjerne for en forandring i forhold til government; en ny styringsprosess, en forandret tilstand av de gjeldende regler eller en ny metode som staten styres gjennom. Det finnes mange konkurrerende betydninger for begrepet. Hos Rhodes (1997b) refererer governance til nettverk, med følgende karakteristikk:

- Gjensidig avhengighet mellom organisasjonene.
- Videreføring av samarbeid mellom nettverksmedlemmene, begrunnet med nødvendigheten av å utveksle ressurser og drøfte delte mål.
- Spill-aktig samarbeid basert på tillit og regulert med spillregler forhandlet frem og avtalt mellom nettverksdeltakerne.
- Nettverk har en stor andel av autonomi fra staten og er ikke ansvarlig overfor den.

Ut fra denne definisjonen av nettverk er det vanskelig å se noen klare forskjeller mellom offentlig-private partnerskap som drøftet ovenfor, og nettverk som vil bli drøftet nærmere under. Innenfor den omfattende litteraturen om governance kan det virke som at enkelte teoretikere velger å bruke ”partnerskap”, mens andre velger å bruke ”nettverk” som det rådende begrep. Til syvende og sist er det likevel det samme fenomenet som beskrives; nemlig samarbeid og samordning mellom flere aktører, både offentlige og private.

Begrepet nettverk beskriver de mange gjensidig avhengige aktørene som er involvert i serviceyting av ulikt slag. Disse nettverkene består av organisasjoner som trenger å utveksle ressurser (penger, autoritet, informasjon, ekspertise eller lignende) for å oppnå sine mål, maksimere sin innflytelse over utbytter og for å unngå å bli avhengig av andre aktører (Rhodes 1997b). For å være nyskapende kreves det at nettverk er preget av mangfold, noe som kan gi opphav til konflikt og instabilitet, men som altså også genererer nye ideer og løsninger (Johnstad 1987). Governance går, i følge Rhodes ut på å administrere slike nettverk:

”Instead of relying on the state or the market, socio-political governance is directed at the creation of patterns of interaction in which political and traditional hierarchical governing and social self-organization are complementary, in which responsibility and accountability for interventions is spread over public and private actors” (Kooiman 1993, i Rhodes 1997b:xii).

Lokale utviklingsnettverk

Idealtypisk kan vi tenke oss at nettverkene varierer fra fullstendig homogene nettverk, der det ikke finnes tverrkontakter mellom offentlige og private aktører i næringsutvikling, til heterogene nettverk som inkluderer alle typer aktører. Relasjonene mellom de ulike aktørene kan variere. I noen kommuner kan nøkkelaktørene ha en ganske tett samhandling. I andre kommuner er samhandling og samordning mellom aktørene mer problematisk. Det finnes eksempler på at ulike grupperinger er opptatt av høyst ulike sider ved næringsutviklingen i kommunene, slik at det oppstår konkurranse om hegemoniet. Det er dermed ikke alltid gitt hva som vil være målet for det næringspolitiske arbeidet i kommunene. Balansen mellom offentlige og private aktører innen settet av næringspolitiske aktører er også et forhold som varierer (Bukve 2001).

Integrasjonen i samarbeidet er en viktig faktor, men også denne er variabel. Begrepet integrasjon trekker inn både graden av strategisk fellesskap og graden av samhandling på felles eller komplementære arenaer. Graden av integrasjon kan derfor oppfattes som en særlig dimensjon ved utviklingsnettverket. Således kan man snakke om inkluderende eller fragmenterte og konfliktfylte nettverk. I følge Bukve (2001) er et nettverk inkluderende når det er åpent for og involverer alle aktørgruppene som er aktive på lokale arenaer i et samarbeid.

På den annen side kan samarbeidsforholdene i et nettverk være konfliktfylte. Dette er potensielt oppløsende for nettverket, i den forstand at et nettverk bare kan fungere på grunnlag av gjensidig tillit mellom deltakerne. Det som vektlegges er at ”næringsutvikling forutsetter en eller annen form for samordning mellom private og offentlige aktører, fordi disse har kontroll over hver sine deler av de nødvendige forutsetningene for næringsutvikling” (Bukve 2001:347). De private aktørene tar avgjørelser om investering og lokalisering, mens det offentlige apparatet tar avgjørelser om rammevilkår og insentiver. Mellom disse er det et behov for samordning (Bukve 2001). Om og hvordan denne samordningen finner sted er et empirisk spørsmål.

Teorien om lokale utviklingsnettverk kan sies å være i slekt med teorier om lokale regimer og partnerskap. Alle disse teoriene fokuserer på at relasjonene mellom lokale aktører er avgjørende for utviklingen. Det må finne sted en samordning mellom lokale og private aktører, fordi de kontrollerer ulike ressurser som er avgjørende for utviklingen i den lokale økonomien. Den viktigste forskjellen mellom de to nevnte teoriene og teorien om lokale utviklingsnettverk er at den siste drar inn handlingsrommet og strukturelle vilkår som medbestemmende faktorer for lokal økonomisk utvikling (Bukve 2001).

Bakgrunnen for samordning av aktører i nettverk er gjerne at de på en eller annen måte er avhengige av hverandre (Rhodes 1997a). Dersom det eksisterer en form for gjensidig avhengighet mellom to aktører, kan begge aktørene vinne på et samarbeid der de utveksler kontroll over ressursene. I en studie av lokale utviklingsnettverk i norske distriktskommuner fant Bukve (2001) at steder med tette nettverk mellom heterogene aktører hadde størst evne til å påvirke den lokale næringsutviklingen. Heterogene aktører disponerer ulike typer ressurser, derfor vil nettverk av slike aktører gi anledning til utveksling av ressurser. Et nettverk blir altså regulert av et gjensidighetsprinsipp, og det fungerer best om deltakerne har komplementære ressurser. Det vil si at alle har sin spesielle ting å bidra med til gjensidig fordel. Gjensidig tillit og lojalitet mellom aktørene er det spesielle limet som bygger nettverket. I dagens samfunn forutsetter økonomisk utvikling samarbeid og samordning mellom private og offentlige aktører. Derfor er nettverksmetaforen relevant når man drøfter teorier om lokal næringsutvikling (Bukve 2001).

3.2.5 Styring og ledelse i partnerskap og nettverk

Det er en vanlig oppfatning at styring gjennom statlige og andre offentlige hierarkier har fått mindre betydning til fordel for privat produksjon og bruk av markedsmekanismer. En slik virkelighetsbeskrivelse vil stå i fare for å undervurdere og i verste fall neglisjere styring, organisering og produksjon gjennom ulike typer av samordning mellom offentlige og private aktører. Slike partnerskap eller nettverk er basert på andre organiseringsprinsipper og former for styring enn hierarkier og markeder, og består av en rekke typer av aktører innen statlig og kommunal sektor, samt private bedrifter (Hersvik 1999).

Kickert m.fl. (1997a) skiller mellom tre ulike modeller for styring; en rasjonell, sentralstyrt modell, en multiaktør-modell og en nettverksmodell. Det er nettverksmodellen som er den

interessante i denne sammenheng. Den retter søkelyset mot nettverk av aktører og samhandling mellom disse. Den politiske prosessen er preget av samhandling der informasjon, mål og ressurser er fordelt. Suksess måles etter hvorvidt man realiserer den kollektive handling. Modellen vil imidlertid være utsatt hvis det mangler incentiver for kollektiv handling eller det forekommer blokkeringer for samhandling (Kickert m.fl. 1997a).

Ut fra dette defineres nettverk som ”stabile mønster av sosiale relasjoner mellom gjensidig avhengige aktører” (Hersvik 1999:9). Nettverkene blir dannet i forbindelse med saker (”policy problems”) og/eller programmer (”policy programs”). De tre sentrale kjennetegnene ved slike nettverk er i følge Hersvik (1999):

- Gjensidig avhengighet; nettverk oppstår fordi aktørene er avhengige av hverandres ressurser for å nå sine målsettinger.
- Mangfold av aktører, hver med sine mål og strategier. Politikken er resultatet av interaksjon mellom en rekke aktører.
- Det utvikles stabile relasjoner i nettverkene. Disse relasjonene blir ofte beskrevet gjennom regulariteten i kommunikasjon og samhandling.

Styring og ledelse i joint venture-samarbeid

Nye samarbeidsformer mellom offentlig og privat virksomhet vil være kombinasjonsløsninger som kan knyttes til ulike arenaer. Ytterpunktene for slike løsninger er det som kalles ”ren offentlig drift” og ”ren privat drift”. I det første tilfellet har vi offentlig finansiering og produksjon av tjenester, det vil si en samfunnsmessig styring av fellesskapets ressurser. I det andre tilfellet har vi privat finansiering og produksjon av tjenester, det vil si markedsstyring av ressursfordeling og produksjon. Matrisen under viser at det finnes sju arenaer for samarbeid mellom det offentlige på den ene siden, og brukere, frivillige organisasjoner og bedrifter på den andre siden (Espedal 1999):

Produksjon av tjenester

Finans- iering av tjenester		Offentlig	Offentlig/Privat	Privat
	Offentlig	<i>Ren offentlig drift</i>	<i>Innleie</i>	<i>Ekstern kontrakt</i>
	Offentlig/ Privat	<i>Delvis brukerfinansiering</i>	<i>Joint venture-samarbeid</i>	<i>Offentlig støtte til private initiativ</i>
	Privat	<i>Full brukerfinansiering</i>	<i>Offentlig regulering</i>	<i>Ren privat drift</i>

Figur 3.3 Samarbeidsformer mellom privat og offentlig sektor (Espedal 1999:18)

Arenaen som er kalt joint venture-samarbeid representerer den mest komplekse konteksten og man kan derfor anta at de styringsmessige utfordringene er størst innen denne arenaen. Joint venture-samarbeid innebærer at det offentlige er en av flere interessenter som står bak kortsiktige eller langsiktige oppgaver. Et prosjektbasert joint venture er både avgrenset i tid og med hensyn til hvilke oppgaver som skal gjennomføres. Slike prosjekter skal ofte løse enkeltoppgaver, men for å gjennomføre disse kreves det flere og ulike typer kompetanse. Ved joint venture opprettes det en egen organisatorisk enhet, som tar hånd om samarbeidet mellom det offentlige på den ene siden og andre interessenter på den andre siden. Den organisatoriske enheten kan være et prosjekt, en institusjon eller et selskap (Espedal 1999).

Ut fra et styringsperspektiv rettes søkelyset mot hvordan joint venture-prosjekter eller -selskaper bør organiseres og ledes. Det som er interessant er samarbeidet mellom interessentene som danner joint ventures. Man kan tenke seg at forholdet mellom interessentene enten preges av godt samarbeid eller av motstridende virkelighetsoppfatninger relatert til mål eller til midler (Espedal 1999). Espedal belyser relasjonene mellom interessentene ut fra to dimensjoner. Den ene dimensjonen er grad av dominerende verdi- og situasjonsoppfatninger blant interessentene, og den andre er grad av mulighet for at partene kan bli enige om mål og midler. Ved å kombinere de to dimensjonene får vi en matrise som viser at relasjonene mellom aktørene kan klassifiseres på fire måter:

Mulighet for enighet om mål og midler

Dominerende verdi- og situasjons- oppfatninger		Stor	Liten
	En	<i>Fellesskap</i>	<i>Autoritet</i>
	Flere	<i>Pluralisme</i>	<i>Politikk</i>

Figur 3.4 Interessentrelasjoner i joint ventures (Espedal 1999:21)

Fellesskap innebærer felles interesser, likeverdighet og medvirkning. Interessentene har en enhetlig verdi- og måloppfatning, og de har stor mulighet for å bli enige om mål og midler. Beslutnings- og gjennomføringsprosessen preges av medvirkning og aktørene handler på grunnlag av det mål det skapes oppslutning om. *Pluralisme* innebærer ulike interesser, likeverdighet og medvirkning. Aktørene har forskjellige verdi- og situasjonsoppfatninger, men har samtidig vilje og evne til å komme frem til enighet om mål og midler. *Autoritet* innebærer motstridende interesser og liten grad av likeverdighet. En av aktørene eller en gruppe av aktørene har en dominerende autoritativ posisjon, og ut fra sin verdi- og situasjonsoppfatning fastsettes mål og midler som de andre aktørene må akseptere. *Politikk* innebærer ulike interesser og konflikt omkring mål og midler. Alle interessentene har medvirkning, men på grunn av maktforskjeller kan noen ha større innflytelse enn andre (Espedal 1999).

Idealet er selvfølgelig at aktørene i alle de fire relasjonskontekstene skal samarbeide om å løse et kortsiktig eller langsiktig formål. Spørsmålet er så hvilke mekanismer som fremmer medbestemmelsesrett og lojalitet, og hemmer oppløsningstendenser og sorti underveis (Hirschman 1970, i Espedal 1999). Det kan tenkes flere mekanismer, men Espedal avgrenser de to han mener er de mest sentrale; tillit og integrasjon.

Tillit og integrasjon

I litteraturen er det enighet om at tillit er av betydning i en rekke situasjoner: Tillit er en betingelse for samarbeid, tillit bidrar til utvikling av organisasjonsformer som fremmer tilpasning og tillit reduserer usikkerhet og risiko. Tillit kan for det første betraktes som en betingelse. Det er en betingelse for; god kommunikasjon, godt samarbeid, god ledelse, suksess etc. For det andre kan tillit betraktes som en moderator. Det er noe som modererer uheldige virkninger av usikkerhet. Det vil si at aktører som har gjensidig tillit kan mestre

usikkerhet på en helt annen måte enn aktører som i liten grad har utviklet et tillitsforhold. For det tredje kan tillit betraktes som en forpliktelse: ”Jeg har tillit til deg fordi du viste meg tillit”. Tillit som forpliktelse illustrerer at tillit er en prosess som begynner med eller som forutsetter tillit (Espedal 1999).

Det kan være flere forhold som bidrar som kilder for tillit: Felles verdier og normer, rykte (basert på andres erfaring), egen erfaring, god tro, god vilje, positive følelser overfor andre (identifisering, vennskap, kjærlighet) og kompetanse (sertifisering). Kildene for tillit er noe som utvikles gjennom egen og andres erfaring, gjennom sosialisering og internalisering og gjennom tilført kunnskap. I de fleste situasjoner vil det være en kombinasjon av flere kilder (Espedal 1999).

Man kan tenke seg at det i utgangspunktet er løse og tilfeldige koblinger mellom potensielle aktører for et joint venture-samarbeid, og spørsmålet er: ”Hvordan kan man utvikle og omforme dette ”nettverket” slik at aktørene i felleskap kan løse bestemte oppgaver eller utfordringer?”. Spørsmålet har med integrasjon å gjøre, og integrasjon kjennetegnes i følge March (1999, i Espedal 1999) av tre forhold. Det første er konsistens: Aktørenes oppfatninger og handlinger går sammen på en måte som gir mening i forhold til mål og hensikt. Det andre forholdet er gjensidig avhengighet: Aktørene er avhengig av å samarbeide og å utnytte hverandres ressurser og forutsetninger for å løse en oppgave. Det tredje er strukturelle koblinger mellom aktørene: Innen et nettverk finner vi grupper av aktører som har gjensidige, positive relasjoner, og hver av disse aktørene kan igjen ha koblinger til andre aktører eller grupper (Espedal 1999). Et vellykket joint venture-samarbeid er med andre ord betinget av både tillit og integrasjon.

Myndighetenes rolle

Partnerskap og nettverk har sin berettigelse ut fra sin ikke-hierarkiske karakter, hvor myndighetene er en av flere involverte aktører. Myndighetene (eller en spesiell etat/institusjon) er bare en blant flere aktører i et nettverk, samtidig som de har en unik politisk funksjon. Som et resultat av dens unike funksjon legges det en rekke begrensninger på myndighetene: Myndighetenes oppgaver definerer i stor grad dens avhengighet av andre aktører, noe som fører til at interaksjon og nettverksdeltakelse ikke alltid er frivillig. På en rekke områder har de lite forhandlingsrom når det gjelder målsetninger. Myndighetene må ikke bare operere effektivt, men må legge vekt på at handlinger generelt og

nettverksdeltakelse spesielt er legitim. Det er i tillegg et krav om åpenhet og demokratisk innsyn i samhandling med private aktører (Kickert m.fl. 1997b).

Nettverksledelse er viktig i offentlig politikk og samfunnsmessig styring, og det skilles mellom tre tilnærminger; et instrumentelt, et interaktivt, og et institusjonelt perspektiv. En *instrumentell* tilnærming vil legge vekt på styringspotensialet for en aktør i nettverket; myndighetene. Gir nettverksdeltakelsen mulighet for at denne aktøren kan bidra til å realisere ønskelige, politisk definerte formål? Effektivitet og evne til problemløsning er de viktigste vurderingskriteriene. I det *interaktive* perspektivet settes søkelyset på problemet med kollektiv handling mellom aktørene. Mål og strategier utvikles over tid som følge av interaksjon med andre aktører og læringsprosesser i samhandlingen. Hvordan samarbeidet skal videreføres og hvordan man skal hindre blokkeringer mellom aktørene er sentralt i nettverksledelsen. Viktige evalueringskriterier er evnen til å finne tilfredsstillende løsninger og evnen til å skape enighet. Fra et *institusjonelt* ståsted legges vekten på regler og organisatoriske rammeverk som påvirker strategiutforming og samhandling. Nettverkene er både et produkt av og en kontekst for interaksjon og styring. Sentrale evalueringskriterier er åpenhet, robusthet og tilrettelegging for samhandling (Kickert m.fl. 1997b).

3.3 Makt

I studiet av samfunnslivet er makt et av de mest fascinerende, men også et av de vanskeligste fenomener å forstå. Makt er både synlig og usynlig, utøvet og foregrepet, et gode og et onde, ettertraktet og avskydd. I sterkere grad enn med de fleste andre sosiale fenomener blir vår oppfatning av makt formet av teoriene om den (Engelstad 1999a).

3.3.1 Maktbegrepet

Makt er en uunnværlig term for vår forståelse av sosiale, politiske og økonomiske forhold. Dette går frem av dagligspråkets mange begrep for maktforhold; innflytelse, vold, autoritet, press, avhengighet, dominans, tvang og lignende, er ord som mange assosierer med ”makt”. Det klassiske spørsmålet i politisk forskning er hvordan makt oppstår og fordeles i et politisk system – hvordan én manns skjebne legges i en annen manns hender – og hvordan de som er gjenstand for maktutøvelse reagerer på den. Men til tross for at makt er et av de mest brukte

begrepene for å forstå sosialt liv, har det også vært et av de vanskeligst definerbare begrepene i den politiske sosiologien. En stor del av de teoretiske vanskene skyldes at en har brukt det samme navnet for ulike fenomener (Hernes 1995).

En modell for analyse av maktforhold har i utgangspunktet to grunnelementer; aktører og hendelser. De er knyttet sammen på to måter; ved at ulike utfall har forskjellige konsekvenser for aktørene og at de derfor knytter ulike interesser til dem, og at de har del i kontrollen over utfallene. Videre kan det forutsettes at aktørene søker å påvirke de hendelser som affiserer dem, slik at de kan realisere flest mulig av sine interesser. En aktørs makt blir da lik summen av de interesser han kontrollerer. Når en aktør ikke kan realisere sine interesser alene, kan han ofte oppnå det han vil ved å få andre med seg; han kan motivere andre til å virkeliggjøre dem for seg. I hvilken grad han kan dette, beror på de ressurser han kontrollerer som andre er interessert i. For å analysere maktforhold må man samtidig ta i betraktning de ulike interesser en aktør har, og den grad av kontroll andre har over realiseringen av disse interessene (Hernes 1995).

3.3.2 Maktens romlighet

I løpet av de siste årene har det funnet sted en oppblomstring av interessen for makt og maktforhold, noe som også har betydd en sentrering rundt det romlige aspektet ved makt. I mange av de senere studiene om makt og maktforhold har rom og romlighet blitt stadig oftere sentralt i en forståelse av maktens virkemåte (Allen 1999).

Når makten er uttalt å være i ”hendene” til et spesielt individ eller til en spesiell sosial gruppe, eller ”holdt” av statlige eller kommersielle institusjoner, er et implisitt romlig maktvokabular iverksatt. I det makt er utviklet til noe å være i besittelse av, noe som kan bli holdt – uavhengig av om det blir brukt eller ei – er dens lokalisering enkel å finne. Enkelte sosiale grupper er påstått å være i besittelse av makt, mens andre er dømt til å ha lite eller ingenting. Det viktige poenget i denne forståelsen er at idet makt er oppstått som noe separat fra hva det kan gjøre, er det mulig å peke ut dens lokalisering. Ved å slippe til antagelsen om at makt er en egenskap, en eiendom eller noe man besitter, blir det relativt enkelt å snakke om sentralisert makt og fordelte muligheter (Allen 1999).

Et mer utarbeidet romlig maktvokabular er, i følge Allen (1999), synlig i arbeidet til både Giddens og Mann. For begge disse skapes makt gjennom handlingene til individene,

gruppene eller organisasjonene, i nettverk eller på andre måter. Med andre ord, makt er et medium som er brakt på banen gjennom mobilisering av kollektive og individuelle ressurser, ikke en sentralisert eiendom som alltid er til stede og venter på fordeling. Heller enn å tenke på makt som en eiendom eller noe man er i besittelse av, er det derfor mulig å forestille seg det som en effekt produsert gjennom handlingene til mennesker eller institusjoner som slår sammen sine ressurser for å sikre et visst utfall. Med dette synet, gir det derfor lite poeng i å snakke om makt som noe som er holdt ”i reserve”. For idet makten er forstått som noe som er produsert blir den relativt vanskelig å lokalisere, særlig sammenliknet med makt som er sagt å være ”sentrert” i sosiale individer (Allen 1999).

3.3.3 Næringsmakt

I en region vil det kunne være ulike næringsordener som opererer nærmest symbiotisk side om side, samtidig som det også vil kunne være en svært ujevn næringsmakt i forhold til innflytelse på utforming av institusjonelle rammevilkår. ”Næringsmakt” defineres som ”kapasiteten til å delta i (re)defineringen og (re)komponeringen av organisatoriske og institusjonelle strukturer i en næringsorden og/eller område (region/land)” (Onsager 1997:87). I motsetning til de fleste andre syn på industriell makt/næringsmakt innen den økonomiske og sosiologiske litteraturen, fokuserer ikke denne tilnærmingen på kapasiteten til de individuelle enhetene til å kontrollere og/eller distribuere ressurser innenfor et gitt produksjonssystem og dets administrasjon (Herrigel 1997). Begrepet går ikke primært på kontroll og tilgang på strategiske ressurser, men mer på kapasitet til å definere identitet, kollektiv forståelse og ha innflytelse på rammebetingelser (Onsager 1997). Gjennom denne tilnærmingen har man bedre kunnet analysere også de indre barrierene som finnes i regioner med henhold til fornyelse og omstilling. Sterke nettverk og ujevn næringsmakt mellom ulike næringsordener vil legge sterke føringer på den regionale utviklingen, og ikke bare skape barrierer for entreprenørskap og fornyelse, men i enkelte tilfeller ”låse fast” den regionale utviklingen (Onsager 1997).

3.3.4 Institusjonell makt og autonomi

Hvilke og hvor store endringer i næringsutviklingen som de regionalpolitiske aktører intenderer og hvor ”fri” rasjonell eller determinert regionalpolitikken er, er betinget av det maktgrunnlaget de regionalpolitiske institusjoner har i forhold til de andre offentlige og

private aktørene; både hvor uavhengige de er av andre og hvor stor makt de har over andre (Mydske 1978).

Institusjonell makt kan vi definere som en institusjons herredømme over sin egen virksomhet og valg av målsetting. En institusjons makt over omgivelsene avgjør mulighetene for å skape endring. Makt som en relasjon mellom to eller flere parter har to sider. For det første innebærer en maktrelasjon at en eller flere parter står i et avhengighetsforhold til en annen. For det andre er den part som har makt uavhengig av de andre. En maktrelasjon er derfor asymmetrisk. En viktig side ved makt er en institusjons evne til å kunne skape endring hos andre aktører som står i avhengighetsforhold til institusjonen. Denne evnen kan økes ved å øke andres avhengighet av en selv og redusere ens egen avhengighet av andre (Mydske 1978).

Begrep som makt og avhengighet lar seg klarest bruke om institusjonelle sammenhenger. Institusjoner er uttrykk for en formalisert og organisert fordeling av beslutningsmakt. Institusjonell makt er i praksis fordelt mellom sektorer og roller. En sektor defineres som et beslutningssystem med felles mål, teknologi, ressurser og formell myndighet. En rolle er en avgrenset og definert posisjon i et beslutningssystem. Den reelle innflytelsesfordelingen er bestemt av de ressurser den ene posisjonen er i stand til å anvende overfor den andre (Mydske 1978).

Autonomi er et begrep som ofte blir brukt i kommunal sammenheng. Det betyr selvstendighet, selvstyre og frihet. Bestemmelsestakere som tar selvstendige avgjørelser uten innblanding fra andre aktører har stor grad av autonomi. Autonomi er dermed et relasjonelt begrep, og det er i vedtaksprosessen autonomien ofte kommer til uttrykk. Det er også et begrep som har å gjøre med makt og maktrelasjoner mellom aktører. På kommunalt nivå vil det være snakk om lokale aktører som skal gjøre vedtak på vegne av kommunen. De aktørene det er snakk om kan enten være folkevalgte som har fått sitt styringsmandat gjennom lokale valg, eller det kan være andre lokale aktører som har påvirkningskraft i forhold til den politiske vedtaksprosessen. Graden av autonomi er avhengig av ytre bindinger og innblanding fra både statlige styresmakter og lokale interessegrupper (Lyngstad 2003).

Denne forståelsen av kommunal autonomi gjør at en kan snakke om at autonomibegrepet har to dimensjoner – en vertikal og en horisontal dimensjon. Den vertikale dimensjonen dreier

seg om maktrelasjoner organisert i et hierarki, der det sentrale statsnivået er øverst og kommunen nederst i hierarkiet. Virkemidlene vil ofte bære preg av ulike former for fastsetting av rammevilkår, både juridiske, økonomiske og organisatoriske. Når sentrale styresmakter (regjering og storting) gir større frihet til norske kommuner til å utforme egen politikk uten innblanding fra sentrale aktører, øker den vertikale autonomien. Den horisontale dimensjonen dreier seg om at graden av selvstendighet blir påvirket av aktører og forhold innenfor kommunen. Her kan det være ulike former for påvirkning, som for eksempel sviktende inntekter, økonomiske maktgrupperinger innenfor det lokale næringslivet eller andre interessegrupper som virker inn på den politikken som blir ført (Lyngstad 2003).

Det som påvirker graden av lokalt selvstyre, det som blir omtalt som den vertikale autonomien, er altså i hvilken grad andre aktører enn lokalpolitikkerne i det hierarkiske styringssystemet har innvirkning på utformingen av kommunepolitikken. Ofte vil det skje at sentrale styresmakter på ulikt vis har innvirkning på den politikken som blir ført lokalt. Det neste blir da å se om det er de folkevalgte som bestemmer lokalt, eller om det er andre lokale aktører uten et folkevalgt mandat som har avgjørende innvirkning på lokalpolitikken, og det er da snakk om den horisontale autonomien (Lyngstad 2003).

Det er hevdet at lokale maktforhold bør studeres med utgangspunkt i kommuneinstitusjonen og de ressurser den besitter. I et slikt perspektiv blir forholdet til staten bare en av de faktorene som bestemmer hvordan lokalpolitikkerne og kommunen ivaretar sin rolle som lokalpolitisk aktør. Like interessant vil det være å se på hvordan kommuneinstitusjonen samspiller med andre aktører som er med i utformingen av lokalpolitikken, som private bedrifter og aktører i næringslivet, frivillige organisasjoner, fagforeninger, partier og lignende (Rømming 1999). Et område som hittil har vært gjenstand for lite forskning i Norge er hvordan kommunepolitikkerne opptrer som lokalpolitiske aktører. Er det kommunepolitikkerne som bestemmer, eller er det helt andre aktører i lokalsamfunnet? Dette spørsmålet har det vært forsket mye på spesielt i amerikansk sammenheng, med utgangspunkt i den såkalte community-power-tradisjonen. Samhandlingen mellom kommunens øverste politiske ledelse, øverste administrative ledelse og representantene for næringslivet og bedriftene lokalt kan danne et godt utgangspunkt for en analyse (Rømming 1999).

3.4 Oppsummering

Den overordnede teorien i denne oppgaven er regional utvikling og regional næringsutvikling, og derunder innovasjon og entreprenørskap som viktig for regioners utvikling. Det var denne teorigrenen som var min hovedinteresse ved valg av masteroppgave og som også var utgangspunktet for valg av empiri; næringsutviklingssatsningen på Øvre Romerike som går under navnet Strategisk Næringsplan Gardermoregionen (SNP).

Teorier om regional utvikling og –næringsutvikling, innovasjon, nyskaping og entreprenørskap, er derfor den teoretiske innfallsporten i teorikapittelet i denne oppgaven. I det ligger viktigheten av det å være en innovativ region med henhold til å være konkurransedyktig og tiltrekke seg bedrifter og folk. Men for å kunne gå nærmere inn på aktørene og aktørrelasjonene i det aktuelle SNP-prosjektet; Prosjekt Entreprenørskap, var det et behov for å trekke på teori som omhandlet offentlig-private samarbeid, partnerskap og nettverk. Tilnærming til slike organiseringer fant jeg innen de omfattende teoriene om governance.

Governanceteoriene om offentlig-private partnerskap og nettverk omhandler en rekke viktige underteorier og –temaer. Det jeg vil trekke frem som viktig med tanke på det kommende analysekapittelet er samordningen mellom aktørene i partnerskap og nettverk, aspektene ved aktørrelasjonene som tillit, lojalitet, integrasjon, fellesskap om mål og midler, gjensidig tilpasning og avhengighet, mangfold, barrierer, makt og styring, hvordan partnerskap og nettverk opprettes og påvirkes, og hvordan utfallet kan bli. Dette er temaer som er blitt gjort rede for og drøftet i teorikapittelet, og det er der kommet frem hvordan disse aspektene er viktige med tanke på å oppnå et suksessrikt utviklingssamarbeid. I det kommende analysekapittelet vil disse teoriene og temaene bli trukket frem igjen i lys av Prosjekt Entreprenørskapssamarbeidet på Øvre Romerike.

4. Regionen Øvre Romerike

4.1 Kommunesamarbeidet Øvre Romerike Utvikling

Øvre Romerike Utvikling – ØRU – er samarbeidsorganet for kommunene på Øvre Romerike: Nes, Eidsvoll, Hurdal, Nannestad, Gjerdrum og Ullensaker. Disse utgjør, i følge seg selv, en naturlig region med et godt klima for nært samarbeid. De er også de nærmeste nabokommunene til hovedflyplassen Gardermoen. Regionen hadde per 1.1.2005 i underkant av 79.000 innbyggere, og en sterk befolkningsvekst (om Øvre Romerike Utvikling – www.oru.no¹).



Figur 4.1 Kart over Øvre Romerike (www.ssb.no²)

Etableringen av hovedflyplass på Gardermoen i 1998 medførte enorm fokus på regionen. Hovedflyplassens inntog førte også med seg investeringer i milliardklassen fra det offentlige. Moderne infrastruktur, tilretteleggelse av nærings- og boareal og store private investeringer har gjort sitt til at Gardermoregionen nå har utviklet seg til å bli et internasjonalt, nasjonalt

¹ <http://www.oru.no/akershus/ullensaker/oru.nsf/id/8F24DFBA455A173C41256B4B004D1747?OpenDocument> – 23.01.06

² <http://www.ssb.no/kommuner/region.cgi?nr=02> – 08.02.06

og hovedstadsnært knutepunkt for mennesker, varer og tjenester og at regionen er et av de mest spennende områdene for næringsutvikling i Norge (om Gardermoregionen – www.snp.no³).

ØRU-styret la den 16. april 2004 fram forslag til **Strategiplan for kommunesamarbeidet 2004-2007**. Hovedsatsningsområdene er:

Interkommunalt samarbeid	Regionalt samarbeid og utvikling
<ul style="list-style-type: none"> • Digitale Gardermoregionen • Samarbeid om støttefunksjoner • Kommunale tjenester 	<ul style="list-style-type: none"> • Næringsutvikling – SNP • Hovedstadsregionen • Kultur og utdanning

Figur 4.2 ØRUs hovedsatsningsområder (Strategiplan for kommunesamarbeidet 2004-2007)

Det felles samarbeidet om næringsutvikling er ”satt bort”, og er etablert og organisert som et eget prosjekt med egen finansiering og eget styre. Dette prosjektet har fått navnet Strategisk Næringsplan (SNP) Gardermoregionen, og vil bli presentert mer detaljert senere i oppgaven.

4.2 Hovedflyplass i regionen

Utbyggingen av ny hovedflyplass på Gardermoen ble vedtatt av Stortinget 8. oktober 1992. Vedtaket omfattet i tillegg til flyplassen en opprustning av veinettet og utbygging av Gardermobanen. Flyplassen åpnet for ordinær flytrafikk 8. oktober 1998, seks år etter vedtaket. ØRU tok initiativ til samtaler med Kommunal- og regionaldepartementet for å diskutere utfordringer knyttet til styringen av regionen som følge av den nye hovedflyplassen. Det var forventet at aktivitetene på- og i tilknytning til flyplassen ville få konsekvenser for utviklingen på Øvre Romerike, og kommunene i det interkommunale samarbeidet ønsket å påvirke denne veksten til det beste for regionen. Dette ønsket var og er særlig knyttet til en tilrettelagt infrastruktur og et arealtilbud for de mennesker og bedrifter som ønsker å etablere seg på Øvre Romerike (Falleth 1998).

³ <http://www.snp.no/index.php?id=39> – 23.01.06

Kommunene på Øvre Romerike har tradisjonelt vært landbrukskommuner med stor utpendling til Oslo og omegnskommunene. Kommunene har ulikt innbyggertall og ulik tilgang på byggearealer, noen ligger sentralt mens andre ligger mindre sentralt i forhold til flyplassen på Gardermoen. Den forventede veksten på Øvre Romerike i kjølvannet av flyplassen ville også gi rom for ulik vekst i kommunene. Generelt har også Øvre Romerike skilt seg fra Akershus sett under ett. Utdanningsnivået og befolkningsveksten har vært lavere og det har vært lavere vekst i sysselsettingen. Det kunne tenkes at den nye Oslo Lufthavn på Gardermoen ville endre dette bildet. De store effektene av flyplassen og ringvirkningene av driften var forventet å komme først når flyplassen var kommet i ordinær drift (Falleth 1998). Nå, drøye 7 år etter åpningen av nye Gardermoen, vet vi at dette bildet er blitt endret. Dette vil jeg komme tilbake til senere.

Etableringen av hovedflyplassen på Gardermoen var den enkeltfaktor som var forventet å bety mest for utviklingen på Romerike. Det gjaldt både i forhold til næringsliv og arbeidsmarked, befolkning og bosetting, sosialt og kulturelt. Vi kan dele arbeidsplassene som følger av flyplassen inn i tre hovedgrupper; arbeidsplasser som er lokalisert på selve flyplassen, arbeidsplasser som er tilknyttet tilbringersystemet og arbeidsplasser som er såkalt flyplasstilltrekt. Den siste gruppen er virksomheter hvor flyplassen inngår som en viktig lokaliseringsfaktor fordi fly er hyppig brukt som transportmiddel for enten folk eller varer. Vi kan også tenke oss at det er virksomheter som egentlig ikke bruker flytransport så mye, men som likevel søker til transportårene til flyplassen på grunn av reklameeffekten i forhold til alle som reiser til og fra området (Orderud 1998).

4.2.1 Erfaringer fra Arlanda/Stockholm

Arlanda flyplass nord for Stockholm ble åpnet på begynnelsen av 1970-tallet. De første årene etter åpningen av flyplassen var veksten i området rundt Arlanda begrenset. Først på 1980-tallet ble det en kraftig vekst på områdene langs E4 mellom Stockholm og Arlanda flyplass. I 1993 var omtrent halvparten av arealene langs denne akse bygd ut. Sysselsettingen økte fra 54.000 arbeidsplasser i 1980 til 79.000 arbeidsplasser i 1990. Dette tilsvarer en vekst på 46%. En stor andel av veksten var kunnskaps- og høyteknologibedrifter. Den sterkeste veksten i sysselsettingen i Stockholm Län kom imidlertid ikke langs Arlanda-aksen, men i enkelte kommuner sør for Stockholm (Falleth 1998).

Utbyggingen i Arlanda-korridoren var altså beskjeden de første årene etter åpning. Det var først etter en stund at området fikk sin næringsprofil og en betydelig vekst. Således har Øvre Romerike sannsynligvis en vekst å se fram til, siden Gardermoen ”bare” er drøye 7 år gammel. På den andre siden; de bedriftene som lokaliserte seg i Arlanda-korridoren var kompetansebedrifter. Behovet for arbeidstakere i bedriftene sammenfalt dermed med befolkningens høye utdanningsnivå i området. Utdanningsnivået på Romerike har tradisjonelt sett vært lavt. I tillegg har ikke næringslivet på Romerike vært assosiert med kompetansebedrifter. Det er derfor sannsynlig at i hvert fall denne delen av næringslivet avventer en etablering på Øvre Romerike. Veksten er også vanligvis lokalisert langs kommunikasjonsårer. Et slikt utbyggingsmønster innebærer at veksten på Romerike vil begynne på Nedre Romerike/Groruddalen og vokse gradvis mot Gardermoen langs E6 etter hvert som sentrale arealer blir bygd. Et slikt utbyggingsmønster innebærer at Øvre Romerike som i stor grad ligger nord for Gardermoen vil ta del i utviklingen først på lengre sikt (Falleth 1998).

Undersøkelsen fra Arlanda-korridoren viser at markedsføring og profilering av regionen har påvirket utviklingen. Kommunene og regionen kan dermed selv i stor grad påvirke utbyggingen slik at det ikke nødvendigvis blir en gradvis vekst fra Oslo langs E6 mot Gardermoen. En markedsføring av Øvre Romerike rettet mot kompetanse- og høyteknologibedrifter må i så fall oppveie de ulempene regionen har hatt med hensyn til lavt utdanningsnivå og manglende miljø for slike bedrifter. I denne sammenheng vil profilering av regionen, lave tomtekostnader og romslige utbyggingsarealer være sentrale fortinn (Falleth 1998).

4.3 Ulike aktørers rolle i utviklingen

4.3.1 Kommunen

Plan- og bygningsloven utpeker kommunen som en viktig aktør i planlegging generelt, og til en hovedaktør i arealplanlegging gjennom desentralisering av denne planmyndigheten til kommunestyret. Kommunene på Øvre Romerike kan påvirke utbyggingen ved å tilrettelegge for vekst gjennom tilbud av byggeklare næringsarealer og boligtomter, eller begrense vekst ved å ikke tilby slike arealer. En kombinasjon av tilrettelagte, utbyggingsklare arealer i

boligfelt eller næringsområder og restriksjoner på utbygging på andre arealer i kommunen har vist seg å kanalisere vekst dit kommunen ønsker. Kommuneplanene på Øvre Romerike viser at kommunene ønsker en befolknings- og næringsvekst, og har i tråd med dette tilrettelagt for bolig- og næringsutbygging. Utbyggingsønsker og relativt rikelig med utbyggingsareal gir kommunene på Øvre Romerike et fortrinn framfor Oslo kommune og en rekke av Oslos omegnskommuner som i større grad har en arealknapphet. Den største ulempen for kommunene på Øvre Romerike er at kommunene på Nedre Romerike både har arealressurser og kortere avstand til Oslo sentrum (Falleth 1998).

4.3.2 Interkommunalt samarbeid

Plan- og bygningsloven har bestemmelser om interkommunalt samarbeid. Staten kan gi pålegg om slikt samarbeid og bestemme hvilke oppgaver samarbeidet skal gjelde. I tillegg kan kommunene selv frivillig inngå slikt samarbeid om en felles plan, planleggingsprinsipper eller som et interkommunalt organ med et eget mandat.

Interkommunalt samarbeid innenfor arealdisponering kan bidra til å påvirke hvilke hensyn kommunene vektlegger i sin planlegging, som for eksempel hensynet til en regional gunstig arealdisponering fremfor en kommunal. Gjennom et interkommunalt samarbeid kan det skapes en arena hvor flere kommuner/hele regionen sees under ett. Det kan tenkes å medføre at kommunene tar regionale hensyn i den kommunale planleggingen (Falleth 1998).

I Akershus er det opprettet regionråd med ulik organisering og oppgaver. Romerike regionråd ble opprettet på slutten av 1980-tallet i forbindelse med planlegging av Gardermoutbyggingen. Romeriksrådet ble ikke enige om et felles næringsselskap for hele regionen, og sommeren 1998 brøt kommunene på Øvre Romerike ut av dette samarbeidet og etablerte samarbeidsorganet ØRU. Kommunene besluttet å inngå et tettere og mer forpliktende samarbeid gjennom dette organet (Falleth 1998). I følge vedtektene er ØRUs målsetting å styrke samarbeidet mellom kommunene, drive felles markedsføring og profilering av regionen, søke å utnytte de positive virkningene av hovedflyplassen, gjennomføre langsiktig og helhetlig planlegging, styrke utvikling av lokalt og regionalt

næringsliv, tilrettelegge og samordne tilbudet av offentlige tjenester og søke felles standpunkter i saker av felles interesser (vedtekter – www.oru.no⁴).

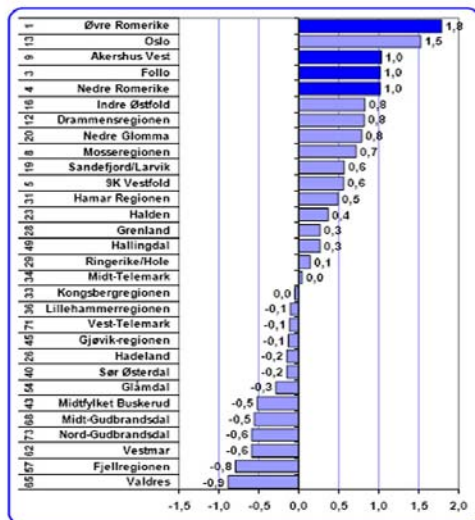
4.4 Utviklingen på Øvre Romerike 1998-2005

Som nevnt ovenfor, skilte Øvre Romerike seg fra Akershus forøvrig før nye Gardermoen åpnet høsten 1998. Regionen hadde både lavere utdanningsnivå, lavere befolkningsvekst og lavere vekst innen sysselsetting. Som beskrevet ble det dog forventet at flyplassen skulle kunne endre på dette. Jeg har benyttet meg av Vareide og Mwendas (2005) *Næringsanalyse for Akershus*, en rapport utarbeidet hos Telemarksforskning-Bø på oppdrag fra Akershus Fylkeskommune, for å lage en kort fremstilling av hvordan utviklingen i Akershus generelt, og på Øvre Romerike spesielt, har vært i de senere årene.

4.4.1 Befolkning

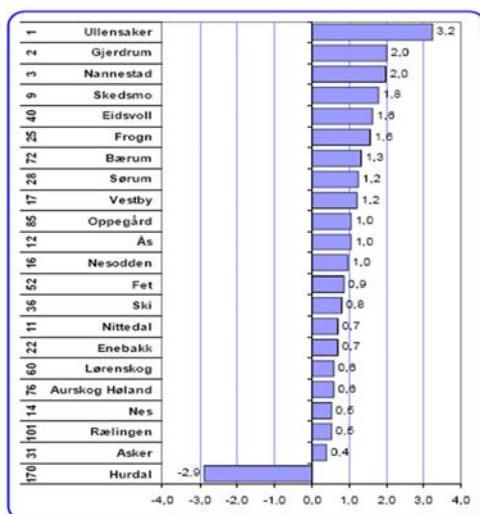
Befolkningen i Norge har økt jevnt i perioden 1977-2005, med i underkant av 0,5% årlig. I Akershus har befolkningen økt sterkere enn landsgjennomsnittet, med en årlig vekst på 1,2%. Akershus er delt inn i 4 regioner; Akershus Vest (Asker og Bærum), Follo, Nedre Romerike og Øvre Romerike. Som det vises i figur 4.3 har Øvre Romerike den sterkeste befolkningsveksten av regionene i Akershus de siste ti årene, og også den sterkeste veksten av alle regioner i hele landet. Siden 2000 har Øvre Romerike hatt en befolkningsvekst på totalt 12,7%. Det har altså skjedd en formidabel endring siden 1998, da Øvre Romerike hadde lavere befolkningsvekst enn Akershus for øvrig (Vareide og Mwenda 2005).

⁴ <http://www.oru.no/akershus/ullensaker/oru.nsf/id/58387171DDD0ADDDBC1256FA800493CBF?OpenDocument> – 23.01.06



Figur 4.3 Prosentvis befolkningsendring i regionene i 2004. Tallene til venstre angir regionenes rangering blant 81 regioner med henhold til befolkningsendring siste ti år (Vareide og Mwenda 2005:7)

Men det er fortsatt forskjeller mellom kommunene på Øvre Romerike. Som figur 4.4 under viser, troner Ullensaker klart på toppen med sterkest befolkningsvekst av alle kommunene i Akershus i 2004 (3,2%), og i hele landet i siste ti år. Gjerdrum og Nannestad er på 2. og 3. plass i Akershus og Norge (Vareide og Mwenda 2005). Som vist i figuren havner de øvrige kommunene på Øvre Romerike lenger ned på listen. Med andre ord er det særlig veksten i Ullensaker, men også i Gjerdrum og Nannestad, som er årsaken til at Øvre Romerike har blitt en region med sterk befolkningsvekst de siste årene.



Figur 4.4 Prosentvis befolkningsendring i kommunene i Akershus i 2004. Tallene til venstre angir kommunenes rangering blant 433 kommuner med henhold til befolkningsendring siste ti år (Vareide og Mwenda 2005:7)

4.4.2 Sysselsetting

Sysselsettingen, både offentlig og privat, har utviklet seg ulikt i Norges landsdeler de siste fem årene. Trøndelag og Sørlandet har hatt den sterkeste veksten i sysselsettingen i perioden, og har begge en total økning på over 4%. Det sentrale Østlandet, med Oslo, Akershus og Østfold, har hatt en nedgang i samlet sysselsetting i femårsperioden (Vareide og Mwenda 2005).

Nedgangen i det sentrale Østlandet skyldes først og fremst den sterke nedgangen i Oslo. Dersom man ser på fylkene for seg kommer Akershus veldig bra ut, med en vekst på 1,3% i 2004, og en årlig vekstrate på 1,2% i perioden 2000-2004. På landsbasis var tilsvarende tall 0,5% i 2004 og 0,1% i perioden 2000-2004. På landsbasis sank antall sysselsatte innen privat sektor i samme periode, mens den offentlige sysselsettingen har økt hvert år i hele perioden. Akershus har derimot hatt en vekst innen privat sysselsetting i hele perioden og en nedgang i offentlig sysselsetting i 2004. I femårsperioden 2000-2004 var det en gjennomsnittlig årlig vekst i offentlig sysselsetting (Vareide og Mwenda 2005).

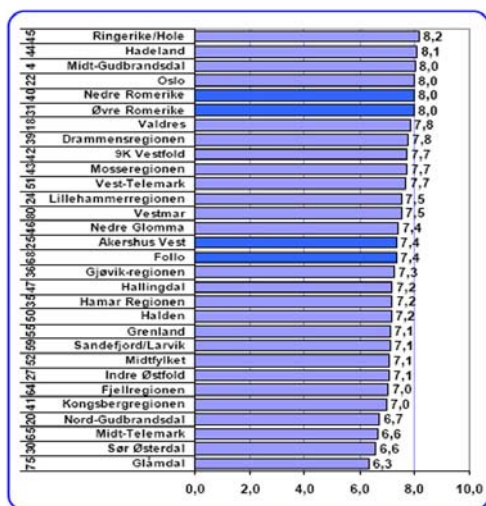
Innen Akershus var det Gjerdrum som hadde den sterkeste økningen i antall private arbeidsplasser i perioden 2000-2004, med en gjennomsnittlig årlig vekst på 5,6%. Økningen i Gjerdrum var også den femte sterkeste blant alle kommunene i Norge. I samme periode hadde Nannestad en vekst på 3,9%, Ullensaker en vekst på 1,6% og Hurdal en vekst på 0,3%, mens Nes og Eidsvoll hadde en nedgang på henholdsvis 0,4% og 2,8%. Totalt sett var det kun 5 av 22 kommuner i Akershus med nedgang i privat sysselsetting fra 2000-2004, til tross for at flertallet av Norges kommuner hadde nedgang i perioden (Vareide og Mwenda 2005).

Regionen Øvre Romerike sett under ett hadde en ganske bra vekst i privat sysselsetting i 2004 med 1,3% økning, og er rangert som nr. 12 av 81 regioner i hele Norge med henhold til årlig vekst i perioden 2000-2004. Når det gjelder den offentlige sysselsettingen på Øvre Romerike, var det en vekst i 2004 på 0,5%. I forhold til veksten i femårsperioden er regionen rangert som nr. 22 av 81 (Vareide og Mwenda 2005).

4.4.3 Nyetableringer

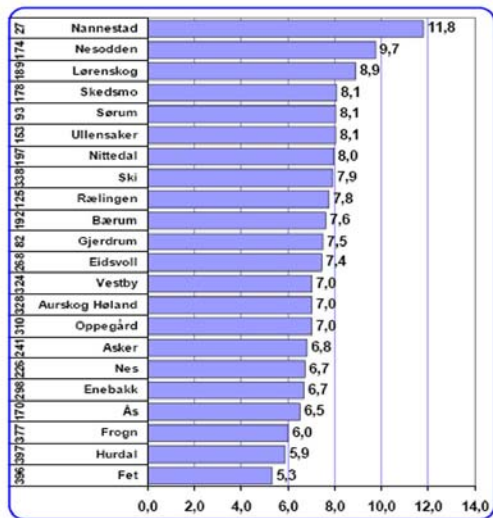
Vareide og Mwenda (2005) har brukt innregistreringer av nye foretak i Foretaksregisteret i prosent av eksisterende foretak, etableringsfrekvensen, som indikator for etableringsvirksomhet.

Etableringsfrekvensen i Akershus lå over landsgjennomsnittet i 2000, men etter det har Akershus hatt relativt færre nyetableringer enn landet ellers. I 2004 hadde Akershus en etableringsfrekvens på 7,6%, mens landsgjennomsnittet var på 7,7%. Øvre- og Nedre Romerike hadde høyest etableringsfrekvens av regionene i Akershus i 2004. Frekvensen var da på 8%, altså over landsgjennomsnittet. Øvre Romerike er rangert som nr. 31 av alle 81 regionene i forhold til etableringsfrekvens i de siste fem årene, med en gjennomsnittlig frekvens på 7,9% (Vareide og Mwenda 2005).



Figur 4.5 Etableringsfrekvens i regionene i 2004. Tallene til venstre angir regionenes rangering blant de 81 regionene i Norge i de siste fem årene (Vareide og Mwenda 2005:25)

Av kommunene på Øvre Romerike var det Nannestad som hadde høyest etableringsfrekvens i 2004 med 11,8%. Deretter kom Ullensaker med 8,1%, Gjerdrum og Eidsvoll med henholdsvis 7,5 og 7,4%, Nes med 6,7% og Hurdal med 5,9%. Når det gjelder gjennomsnittlig etableringsfrekvens i perioden 2000-2004 kommer også Nannestad høyest av Øvre Romerike-kommunene, med en 27. plass av 433 kommuner. Totalt sett gjorde kommunene i Akershus det bedre i 2004 enn i foregående femårsperiode, slik som også er tilfelle for Øvre Romerike (Vareide og Mwenda 2005).



Figur 4.6 Etableringsfrekvens i kommunene i Akershus i 2004. Tallene til venstre angir kommunenes rangering blant alle kommuner i Norge siste fem år (Vareide og Mwenda 2005:25)

4.4.4 Pendling

Akershus har som alle de andre Østlandsfylkene, med unntak av Oslo, netto utpendling. Utpendlingen har imidlertid blitt redusert i perioden 2000-2004. Akershus hadde den største reduksjonen fra 19,2% i 2000 til 14,7% i 2004. En av de fire regionene i Akershus, Akershus Vest, hadde en netto innpendling på 6,5% i 2004. Øvre Romerike hadde samme år en netto utpendling på 15,7%. Det er særlig til Oslo folk pendler. Av kommunene på Øvre Romerike er det bare Ullensaker som har en netto innpendling; 49,2% i 2004. Dette er klart første plass av alle kommuner i hele landet. De øvrige kommunene på Øvre Romerike har netto utpendling; Hurdal -30,3%, Eidsvoll -35,1%, Nes -47,3%, Gjerdrum -55,7% og Nannestad -59%. Ullensaker kommune har med andre ord omtrent dobbelt så mange arbeidsplasser som de har arbeidsstyrke, mens det motsatte er tilfelle i Nes, Gjerdrum og Nannestad (Vareide og Mwenda 2005).

4.4.5 Lønnsomhet og vekst

Lønnsomhet måles etter hvor stor andel av foretakene som har positivt resultat før skatt. Næringslivet i Akershus har hatt bedre lønnsomhet enn landsgjennomsnittet i alle årene fra 1998. Forskjellen har imidlertid minket de siste årene. Innad i Akershus er Øvre Romerike den regionen som har lavest andel av lønnsomme foretak i 2004; 72,7%. Nedre Romerike

var best med 74,6% så forskjellen er med andre ord ikke så stor. I siste fem år er derimot alle de fire regionene i Akershus rangert høyt – Øvre Romerike er på en 10. plass av 81 regioner. Av kommunene på Øvre Romerike er det Hurdal som med 86,2% har høyest andel av lønnsomme foretak i 2004. Kommunen er også på 1. plass av alle kommunene i landet siste fem år. Hurdal har dog ganske få (færre enn 50) regnskapspliktige foretak, noe som kan ha påvirket resultatet. Nannestad og Eidsvoll kommer dårligst ut av kommunene på Øvre Romerike i forhold til lønnsomhet i 2004, med henholdsvis 68,3 og 69,5%. Nes, Ullensaker og Gjerdrum ligger på mellom 72 og 75%. Ullensaker gjør det også bra i siste fem år, med en 49. plass av alle kommunene (Vareide og Mwenda 2005).

Vareide og Mwenda (2005) har benyttet andel foretak med omsetningsvekst høyere enn konsumprisindeksen som indikator for vekst. Andel vekstforetak i Akershus lå omtrent på landsgjennomsnittet i 2000 og 2001, men etter dette har Akershus hatt en mindre andel vekstforetak enn landet ellers. I 2004 var landsgjennomsnittet 60,2%. Øvre Romerike hadde i 2004 en andel vekstforetak på 58%, mens beste region i Akershus; Nedre Romerike hadde en andel på 60,5 – altså over landsgjennomsnittet. Dersom vi ser på andel vekstforetak de siste fem årene er derimot Øvre Romerike best av Akershusregionene med en 44. plass blant alle norske regioner. I kommunene på Øvre Romerike er det Gjerdrum som scorer høyest med en andel vekstforetak på 65,7% i 2004. Eidsvoll og Nannestad finner vi langt ned på listen med henholdsvis 50,4 og 52,7%. Mellom der finner vi Ullensaker med 61,8% og Nes og Hurdal, begge med 59,3%. Siste fem år er det Ullensaker som kommer best ut, med en 72. plass av alle 433 kommunene i Norge (Vareide og Mwenda 2005).

4.4.6 Sammenhengen mellom befolknings- og næringsutvikling

Næringsutviklingen og befolkningsutviklingen påvirker hverandre på ulike måter. Hvis befolkningen øker vil mange bedrifter få et økt marked, noe som bidrar til vekst og lønnsomhet. Det blir også rom for flere nyetableringer og flere personer som er potensielle etablerere. Samtidig vil et fremgangsrikt næringsliv sysselsette flere og skape nye jobber til potensielle innflyttere (Vareide og Mwenda 2005).

Alle regionene i Akershus har hatt en sterk vekst i befolkningen i de siste årene og en vil derfor forvente at også næringsutviklingen er bedre enn gjennomsnittet. Likevel er det slik at Øvre Romerike, som har den sterkeste befolkningsveksten av alle regionene, har en verdi på

næringslivsindeksen som ligger under forventet nivå, både for gjennomsnittet de siste fem år og for 2004. Næringslivsindeksen er et samlet mål for næringsutvikling, og er sammensatt av fire delindikatorer; andel lønnsomme foretak, andel foretak med vekst, etableringsfrekvens og næringstetthet (Vareide og Mwenda 2005).

4.5 Strategisk Næringsplan Gardermoregionen

4.5.1 Generelt om SNP

Øvre Romerike Utvikling (ØRU) utarbeidet en strategisk næringsplan i 1999. Styret i ØRU besluttet høsten 2001 å revidere planen fra 1999 og utarbeide en ny strategisk næringsplan for perioden 2002-2006. Arbeidet har bestått av tre ulike faser; evaluering av planen fra 1999, statusanalyse og en bred planprosess med deltakelse fra både offentlig og privat sektor. SNP for Øvre Romerike (2002-2006) omfatter således de tiltak næringslivet og kommunene i regionen i felleskap ønsker å iverksette og er et overordnet verktøy i arbeidet med å bedre forholdene for næringslivet i regionen (Strategisk næringsplan for Øvre Romerike 2002-2006 – strategisk del og handlingsprogram). SNP er en konkret og ambisiøs plan, og skal blant annet føre til flere nyetableringer i regionen. Fokus er rettet spesielt mot bransjene logistikk, lager og transport, flyteknisk virksomhet, nyskapende kompetansevirksomhet og reiseliv. I tillegg jobber SNP for å utvikle Gardermoregionen til en næringspolitisk samlet region gjennom ulike samarbeidstiltak i kommunene på Øvre Romerike (om SNP – www.snp.no⁵).

SNPs visjon er: ”*Gardermoregionen: Unike muligheter - hovedstadsområdets knutepunkt mot verden*”. Gardermoen er for de fleste et mer kjent navn enn Øvre Romerike. Ønsket er å kunne profilere regionen som en mulighetenes region både med tanke på etableringer innen næringsliv og bosetting. Både næringsliv og enkeltmennesker skal kunne finne muligheter for ”det gode liv”. Gardermoregionen er en integrert del av hovedstadsområdet, en nasjonal og internasjonal innfallsport og en møteplass for mennesker, tjenester, informasjon og varer.

⁵ <http://www.snp.no/index.php?id=9> – 01.02.06

Dette gjør Gardermoen til et knutepunkt (Strategisk næringsplan for Øvre Romerike 2002-2006 – strategisk del og handlingsprogram).

SNPs hovedmålsetting blir således: ”*Gardermoregionen skal videreutvikles som et attraktivt område for knutepunktrelaterte og kompetanseintensive næringer*”. Med

”knutepunktrelaterte næringer” menes næringer som har naturlige fortrinn ved å være lokalisert i nærhet til hovedflyplassen, til hovedstaden og omkringliggende regioner.

Knutepunktrelaterte næringer er knyttet til kommunikasjon, inklusive logistikk og reiseliv (Strategisk næringsplan for Øvre Romerike 2002-2006 – strategisk del og handlingsprogram).

For å oppnå visjonen og hovedmålsettingen legges det fram 3 strategier som skal oppfylles innenfor planens gyldighetsperiode på 5 år, fra 2002-2006;

Strategi 1: Kommunikasjon - reiseliv	Strategi 2: Entreprenørskap	Strategi 3: Regionalt samarbeid/-organisering
Mål: Nyskaping innenfor kommunikasjon og reiseliv	Mål: Gardermoregionen – en av landets mest innovative regioner	Mål: Næringspolitisk samlet region – innad og utad

Figur 4.7 SNPs tre strategier (Strategisk Næringsplan for Øvre Romerike 2002-2006 – Strategisk del og handlingsprogram)

”Strategi 2: Entreprenørskap” er min case, og vil bli presentert mer detaljert senere i oppgaven.

4.5.2 Organisering

Ansaret for gjennomføringen av handlingsprogrammet i SNP legges til et SNP-styre bestående av 5 personer, hvorav 2 oppnevnes av ØRU-styret, 2 oppnevnes av Innovasjon Gardermoen og 1 av Akershus Fylkeskommune. Styret velger selv sin leder. SNP-styret skal blant annet ha ansvar for å tilsette en hovedprosjektleder og inngå de nødvendige avtaler med ØRU om arbeidsgiveransvaret, gjennomføre og koordinere tiltakene i handlingsprogrammet, identifisere samarbeidspartnere for de ulike tiltakene, utnevne prosjektledere og prosjektgrupper, godkjenne prosjektplaner og finansiering, drive med informasjon og markedsføring, inneha en kontrollfunksjon og ha ansvaret for prosjektet

avslutning (Strategisk Næringsplan for Øvre Romerike 2002-2006 – Strategisk del og handlingsprogram).

Den hovedprosjektlederen som SNP-styret tilsetter har administrativt ansvar for gjennomføringen av handlingsprogrammet i henhold til de retningslinjer som styret vedtar, og er i sin funksjon direkte underlagt styret. SNP-styret er tilsettingsorgan, mens ØRU er formell arbeidsgiver. Hovedprosjektleder har funksjoner som går ut på å ha det daglige administrative ansvaret for fremdrift, koordinering og gjennomføring av handlingsprogrammet, utarbeide forslag til prosjektplaner, ha ansvar for at prosjektplanen er i overensstemmelse med prosjektets mål, ha ansvar for å holde SNP-styret orientert om prosjektet, ha det økonomiske ansvaret og lede enkeltprosjektene (Strategisk Næringsplan for Øvre Romerike 2002-2006 – Strategisk del og handlingsprogram).

5. Det offentlig-private samarbeidet på Øvre Romerike

Dette kapitlet vil beskrive og analysere samarbeidet om Prosjekt Entreprenørskap på Øvre Romerike. Prosjektet er organisert som et samarbeid mellom både offentlige og private aktører, og vil bli presentert nærmere under. Hoveddelen av kapitlet vil omhandle aspekter ved det offentlig-private samarbeidet som virker inn på utviklingen og gjennomføringen av prosjektet, og som hemmer eller fremmer samarbeidet. Disse aspektene er trukket ut fra teorikapitlet som omhandler regional utvikling og –næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap og governanceteoriene om offentlig-private partnerskap og nettverk, makt og næringsmakt. Det er særlig teoriene om partnerskap og nettverk, og de aspektene som teoretikerne fremhever som viktig for å oppnå suksess med samarbeid, som vil utgjøre grunnlaget for de empiriske betraktningene i dette kapitlet. Jeg vil også komme inn på generelle trekk ved regionen og hvordan informantene har opplevd regionens tilpasning til Gardermoen, samt hvordan informantene har opplevd SNP-prosjektet generelt, hvordan dette er bygd opp og organisert, hvordan ØRUs rolle har vært i prosjektene og generelle opplevelser av offentlig-privat samordning.

5.1 Prosjekt Entreprenørskap

Entreprenørskapsprosjektet er en av tre strategier i SNP. Prosjektet ble startet i april 2003, etter at det ble gitt tilsagn om finansiering fra deltakerne fra privat næringsliv. Prosjektet skal således gjennomføres i et samarbeid mellom offentlige og private interesser. Målet for denne strategien er: ”Gardermoregionen – en av landets mest innovative regioner; tre-fem knutepunkt- og/eller kompetanseintensive bedrifter innen 3 år” (Strategisk næringsplan for Øvre Romerike 2002-2006 – strategisk del og handlingsprogram).

Hovedmålsettingens fokus på at regionen skal være et attraktivt område for næringer som har gode forutsetninger for vekst og utvikling forutsetter gode forhold for entreprenørskap. Ambisjonen er at flere personer og bedrifter i og utenfor regionen ser det potensialet som ligger her. Da prosjektet startet opp viste foreliggende tallmateriale at nyetableringsfrekvensen var relativt lav i regionen. Det ble derfor lagt vekt på

holdningsendringer og kultur for entreprenørskap. Målet var å etablere et ”næringsklima” som både gir grunnlag for knoppskyting fra eksisterende bedrifter og stimulerer enkeltpersoner til nyetableringer (Strategisk næringsplan for Øvre Romerike 2002-2006 – strategisk del og handlingsprogram). I følge Vareide og Mwenda (2005) sin næringsanalyse av Akershus, har Øvre Romerike nå klart å få etableringsfrekvensen opp på et nivå litt over landsgjennomsnittet. Det er likevel fortsatt et forbedringspotensial i regionen, i enkelte kommuner mer enn andre.

5.1.1 Prosjektets fem tiltak

For å nå målsettingen i prosjekt entreprenørskap er det skissert fem tiltak (Strategisk næringsplan for Øvre Romerike 2002-2006 – strategisk del og handlingsprogram).

Tiltak 1: Kompetanse og nettverk blant etablerte bedrifter – mobilisering til nyskaping – bedrifter og det offentlige

Det finnes mye kompetanse og erfaring fra nyskappingsarbeid innen reiseliv/kommunikasjon og andre bransjer i regionen, men denne kunnskapen er ikke i tilstrekkelig grad systematisert og samordnet, og gjort tilgjengelig for næringslivet og offentlige myndigheter i regionen. Formålet med dette tiltaket er dermed å identifisere tilgjengelig kompetanse og gjøre den tilgjengelig for etablerere, innovatører og andre aktører som er opptatt av entreprenørskap og som tar initiativ for nyskaping. I praksis vil det si å etablere et kompetansenettverk og en kompetansedatabase, og gjøre nettverket og databasen tilgjengelig via IT/internet og andre formidlingskanaler.

Tiltak 2: Entreprenørskap i skolen

Skolen er en viktig formidler av kunnskap og forståelse, samtidig som ungdom er en viktig ressurs som fremtidige entreprenører. Formålet med dette tiltaket er dermed å bidra til innovasjonskultur og danne grunnlag for ny næringsvirksomhet gjennom økt konkurranse og forståelse for entreprenørskap og næringsutvikling. I praksis vil det si å ta i bruk gjennomprøvde undervisningsopplegg om entreprenørskap og næringsutvikling som er tilpasset regionale og lokale forhold.

Tiltak 3: Utvikling og gjennomføring av et opplæringsprogram for entreprenørskap tilpasset regionale og lokale forhold i Gardermoreregionen

Statistikken viser at det har vært en relativt lav etableringsfrekvens i regionen, men at denne

har begynt å ta seg opp gjennom de seneste årene. Formålet med dette tiltaket er å skape kultur for entreprenørskap. I praksis vil det si å utvikle og gjennomføre et regionalt og lokalt tilpasset opplæringsprogram der en gruppe fra det private og det offentlige danner nettverk, og blir regionens pådriver- og kompetansegruppe for entreprenørskap.

Tiltak 4: Nyskappings- og finanssenter på Romerike

Det er behov for bedre ressursutnyttelse og bedre resultater av arbeidet med bedriftsrettede tiltak for kompetanseutvikling, nettverksbygging, nyskaping og finansieringsmuligheter på Romerike. Formålet med dette tiltaket er dermed å utvikle et senter som skal være et effektivt regionalt instrument for næringsutvikling.

Tiltak 5: Utvikling og etablering av næringshager

En næringshage er en samling av virksomheter og næringsaktiviteter som utgjør et godt og innovativt faglig og sosialt miljø. Erfaringer viser at samlokaliseringen av spesielt kunnskapsbaserte næringer i næringshager, der det er et godt samarbeid og god kommunikasjon mellom bedriftene, gir et godt grunnlag for vekst og utvikling. Formålet med dette tiltaket er dermed å avklare om det er marked for ideen om etablering av lokale næringshager, deretter stimulere kunnskapsbaserte næringer i og utenfor regionen til å etablere seg i næringshager. Praktisk vil dette si å gjennomføre en undersøkelse blant næringslivet i regionen om det er interesse for å etablere seg i en næringshage med en rekke fellesfunksjoner. Ved positiv respons skal man videreutvikle konseptet og få bedrifter til å etablere seg i tilrettelagte bygg.

5.1.2 Organisering og gjennomføring

Prosjekt entreprenørskap gjennomføres i et samarbeid mellom offentlige og private interessenter. Samarbeidet har en prosjektgruppe der Oslo Lufthavn Gardermoen AS (OSL), Olav Thon Gruppen, Innovasjon Gardermoen og Akershus Fylkeskommune har deltatt fra starten av. I den senere tid er det også kommet til representanter fra SAS Ground Service, Innovasjon Norge og Nordea. Prosjektarbeidet ledes av SNP Gardermoregionen, med SNP-styret som prosjektansvarlig og prosjektleder som gjennomføringsansvarlig. Strategien entreprenørskap samsvarer med næringsplanen for Oslo og Akershus' satsninger på å utnytte byens og regionens fortrinn som lokaliseringalternativ for næringsvirksomhet. Strategien

entreprenørskap er også inkludert i fylkesplanens handlingsprogram (Strategisk Næringsplan 2002-2006, Entreprenørskap – prosjektbeskrivelse revidert 30. juni 2004).

SNP har en grunnfinansiering fra kommunene på Øvre Romerike og har derfor disse kommunene som sitt nedslagsfelt. Det er avgjørende å holde fokuset på regionens unike muligheter som Norges knutepunkt mot verden. Det er dette som gjør det attraktivt å få flere etableringer i Gardermoregionen. Det er også viktig å fremstå som en dynamisk region som er konkurransedyktig og attraktiv som etableringssted og samarbeidspartner for andre regioner (Strategisk Næringsplan 2002-2006, Entreprenørskap – prosjektbeskrivelse revidert 30. juni 2004).

Resultatene fra de fem delprosjektene i prosjekt entreprenørskap vil

- gi en mer konkret avklaring av hvilke typer virksomheter det skal satses på å utvikle i Gardermoregionen,
- gjennom akkvisisjon sørge for å få utvalgte virksomheter til å etablere seg i regionen,
- skape en kultur for entreprenørskap gjennom nyskapingskompetanse og nettverk og vurdere grunnlaget for en regional inkubator,
- utrede og utvikle næringshager og stimulere kunnskapsbaserte bedrifter i og utenfor Gardermoregionen til å etablere seg her, og
- etablere et investeringsselskap som kan bidra med finansiering av nye virksomheter innenfor definerte satsningsområder (Strategisk Næringsplan 2002-2006, Entreprenørskap – prosjektbeskrivelse revidert 30. juni 2004).

De to siste delprosjektene om næringshager og investeringsselskap, og inkubatorvurderingen i det tredje delprosjektet, er i stor grad avhengig av beslutninger av andre aktører.

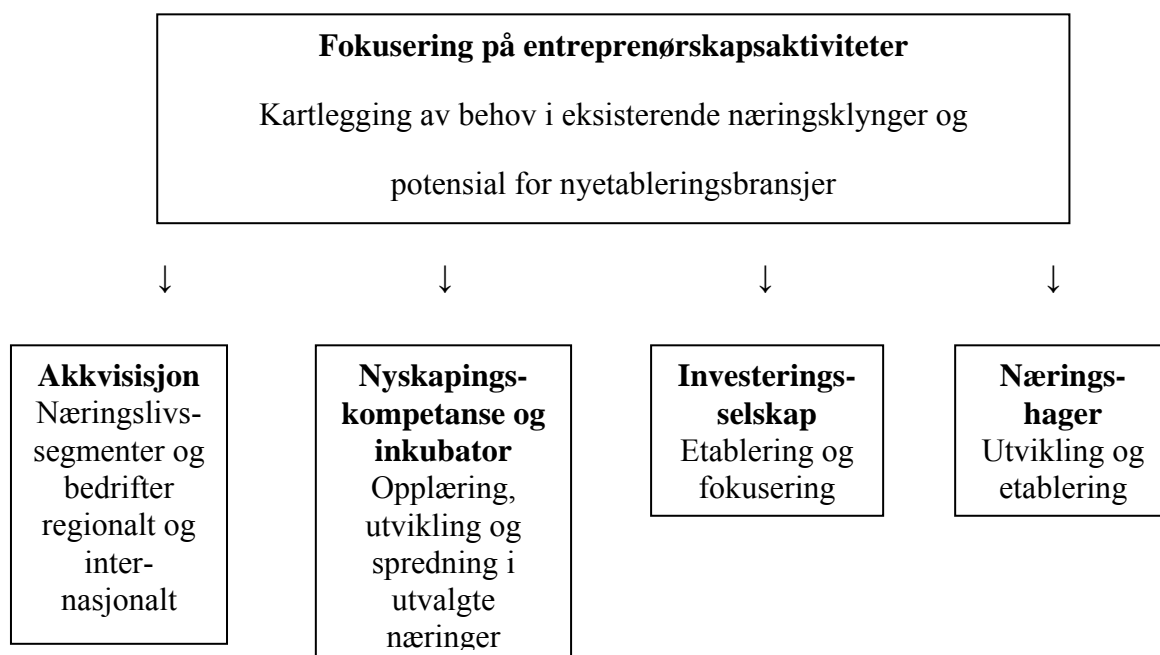
Aktivitetene inkluderer derfor å avklare andre aktørers villighet til å satse på dette (Strategisk Næringsplan 2002-2006, Entreprenørskap – prosjektbeskrivelse revidert 30. juni 2004). Finansieringsplanen er basert på om lag halvparten via grunnfinansieringen av SNP (ØRU, ØRN, Akershus Fylkeskommune og Innovasjon Norge), i overkant 1/3 fra regionalt næringsliv og det resterende fra andre offentlige instanser (Strategisk Næringsplan 2002-2006, Entreprenørskap – forslag til prosjektportefølje pr. 12. februar 2003).

Det mangler en overbygning for de nevnte tiltakene i form av en mer konkret avklaring av hvilke type virksomheter det skal satses på å utvikle i Gardermoregionen ut over

knutepunksrelaterte og kunnskapsintensive næringer. Kunnskap om for eksempel hva slags type bedrifter og funksjoner som vil kunne bidra til en styrking av eksisterende næringsliv foreligger ikke. Denne type kunnskap og strategisk overbygning er viktig for å få en god effektivitet og samordning av aktiviteter innenfor hovedprosjektet *entreprenørskap*.

Gjennom flyplassetableringen har Gardermoregionen stor erfaring med nyskappingsarbeid, men mangler et samlet kompetansemiljø. Næringsvirksomhet som skaper kompetansemiljøer innenfor utvalgte områder er nødvendig for å bli et regionalt vekstsenter utover det å være et trafikknutepunkt (Strategisk Næringsplan 2002-2006, *Entreprenørskap* – forslag til prosjektportefølje pr. 12. februar 2003).

Prosjektbeskrivelsen for *entreprenørskap* tar utgangspunkt i tiltakene i SNPs strategi 2 (*entreprenørskap*), og omfatter alle tiltakene med unntak av tiltak 2; *entreprenørskap* i skolen. Figur 5.1 viser således et forslag til prosjektorganisering med et overbyggende prosjekt og fire underliggende delprosjekter (Strategisk Næringsplan 2002-2006, *Entreprenørskap* – forslag til prosjektportefølje pr. 12. februar 2003).



Figur 5.1 Organisering av Prosjekt *Entreprenørskap* (Strategisk Næringsplan 2002-2006, *Entreprenørskap* – forslag til prosjektportefølje pr. 12. februar 2003)

Siktemålet med den overbyggende aktiviteten er å sikre at de andre aktivitetene er samordnet og at de går i samme retning. Gjennomføring av de ulike delprosjektene må være fleksibel til å ta opp i seg nye muligheter og nye saker som dukker opp. Det er viktig at *entreprenørskapsaktivitetene* tilpasses konteksten, det vil si det som preger næringslivet i

Gardermoregionen, på Østlandet generelt og internasjonalt (Strategisk Næringsplan 2002-2006, Entreprenørskap – forslag til prosjektportefølje pr. 12. februar 2003).

5.2 Regionen og SNP-prosjektet generelt

5.2.1 Regionen

Stortingets vedtak i 1992 om å legge Norges nye hovedflyplass til Gardermoen og åpningen av denne i oktober 1998, gjorde at Romerike som region, og Øvre Romerike spesielt, ble satt i en helt unik situasjon. Med tanke på regionens utvikling spiller en slik organisme som en hovedflyplass en helt spesiell rolle.

”Regionen har ikke trengt å jobbe for utviklingen på samme måte som andre regioner må. Noen må jobbe beinhardt for å få arbeidsplasser og næringsliv – det gjør vi også her, men under helt andre forutsetninger” (offentlig informant 21.06.05).

”Øvre Romerike har gjennom hovedflyplassen fått en økonomisk maskin som i overskuelig fremtid vil gå og gå” (offentlig informant 23.08.05).

Vedtaket om å legge Norges nye hovedflyplass til Gardermoen medførte både enorme muligheter, men også enorme utfordringer, som kommunene måtte løse. Regionrådet ØRU ble etablert først og fremst med bakgrunn i at flyplassen skulle etableres, og de seks kommunene som var nabokommuner til flyplassen valgte å gå sammen i et regionalt samarbeid basert på konsensus. Nettopp det at samarbeidet ble inngått basert på konsensus er i følge en av mine offentlige informanter et veldig viktig poeng.

”Hovedbegrunnelsen var den gangen var at vi var nødt til å gjøre noe sammen, fordi flyplassen med så stor trafikk, så stor tilflytning og så mange nye arbeidsplasser ville få dramatisk innvirkning på regionen vår. Vi så veldig tydelig at hvis vi ikke klarte å håndtere denne utviklingen så ville regionen slite mer enn nødvendig” (offentlig informant 23.06.05).

Særlig befolkningsveksten som regionen har hatt i gjennom flere år i etterkant av Gardermoutbyggingen har gjort sitt med tanke på utfordringene. Enkelte kommuner har slitt hardt med tunge investeringer som følge av denne veksten, det gjelder både innen skole og eldreomsorg. Når det gjelder boligvekst har det vært en gjennomgående forutsetning for regionen å spre veksten til alle kommunene. I forhold til næringsveksten har det derimot ikke vært like lett med den samme tenkningen om at veksten skal spres jevnt ut i alle de seks kommunene.

”Når det gjelder næringsutvikling så er det en enighet om, det har i hvert fall vært det til nå, at arbeidsplasser til dette området, Øvre Romerike, gjerne legges hit til Gardermoen, hvis det er her bedriften må ligge. En lokalisering som er bra for et sted er også bra for regionen” (offentlig informant 21.06.05).

Denne tenkningen gjelder særlig bedrifter som man ikke kan tro kan legges hvor som helst i regionen. Det poengteres av flere av mine informanter, at slike fyrstårnbedrifter, som man har som målsetting å få etablert i regionen, klarer man ikke å få lagt hvor som helst. Disse må ligge sentralt, og da må det være en felles innsats om å i hvert fall få knyttet dem til regionen. Det blir dermed viktig at kommunene tenker regionalt fremfor kommunalt, og at de prioriterer å samarbeide om å få disse bedriftene til å etablere seg innen regionen. Det bør være en rådende holdning i alle kommunene om at det er bedre at bedriften ligger i en annen kommune innenfor regionen, enn at bedriften velger å etablere seg et helt annet sted på Østlandet. Selv om det kan føles som et tap for den enkelte kommune at bedriften ikke velger akkurat dem, er det likevel en seier for regionen, og noe kommunen likevel kan trekke noe positivt ut av. Denne holdningen kan dog bli en utfordring å beholde som følge av de nye reglene for selskapsskatt. Dette vil jeg komme nærmere inn på senere.

5.2.2 SNP-prosjektet

Det er en generell enighet blant mine informanter at initiativet til opprettelse av SNP og derunder Prosjekt Entreprenørskap kom internt i regionen. Likeledes er det enighet om at det aller meste av de ressursene som er mobilisert for å gjennomføre dette samarbeidet er mobilisert regionsinternt. En av mine offentlige informanter forteller at initiativet til SNP-arbeidet oppstod gjennom etableringen av det interkommunale samarbeidet ØRU, og at han dermed betrakter initiativet som politisk:

”Vi hadde grunn til å samarbeide på grunn av den veksten som ville komme på grunn av Gardermoen... Hvordan skulle vi løse denne veksten i fellesskap? Det var noe av grunnfilosofien. Initiativet kom absolutt fra lokalt hold” (offentlig informant 21.06.05).

En av mine private informanter er også av den oppfatning at initiativet på en eller annen måte kom lokalt. Han trekker frem en spesiell person, Sverre Kværner, som var næringssjef i Ullensaker kommune i en periode og som var veldig sentral og aktiv angående den første perioden med SNP:

”Han sa at dette er for dårlig og at her må vi ta med oss næringslivet. Han så i løpet av den lille tiden han var i kommunen at her må vi be med private for å få konkrete resultater og få en SNP som blir mer enn en skrivebordsplan” (privat informant 01.09.05).

I tillegg til at det i all hovedsak var et lokalt initiativ til å opprette næringsutviklingssamarbeidet, er det også påpekt at det var tilstede en oppmuntring til dette fra eksternt hold, særlig fra Akershus Fylkeskommune. Akershus Fylkeskommune var en viktig fødselshjelper for den første perioden med SNP. I den forbindelse viste de arbeidsmetodikken og understreket viktigheten av å skape nettopp en slik fellesarena, men

”...beslutningen om at denne prosessen skal vi ha, vi skal ha en ny generasjon med SNP – denne beslutningen var det formelt sett ØRU som tok, men Fylkeskommunen oppmuntret dem til det” (offentlig informant 23.08.05).

Finansieringsplanen for SNP er basert på om lag halvparten via grunnfinansieringen, i overkant av 1/3 fra regionalt næringsliv og det resterende fra andre offentlige instanser. Det var med andre ord en forutsetning for satsningen at man mobiliserte det aller meste av ressursene til dette innad i regionen. En av de viktigste forutsetningene for finansieringen var at kommunene la en grunnfinansiering på bordet når de ga sin tilslutning til å gjennomføre de forslagene som lå i SNP. I tillegg var det også et håp og en forventning om at Fylkeskommunen ville bidra noe, noe de sa ja til.

”Og så hadde man ambisjoner om å hente ekstern finansiering til dette og der hadde man kanskje større forventninger om at bedriftene skulle stille opp, enn det som har lyktes. Så alt i alt har man fått til et spleiselag, men kanskje litt mindre kontanter fra bedriftene” (offentlig informant 23.08.05).

Det har med andre ord vært den private finansieringen, som i følge planen skulle utgjøre 1/3 av den totale finansieringen, som har vært den største utfordringen for SNP. Som nevnt innledningsvis var det mange private aktører som var interesserte i prosjektet, men det var ikke alle som hadde like stor vilje til å bidra finansielt, og det er nok her det ligger at den private finansieringen ikke har blitt så omfattende som det var forhåpninger og forventninger om.

”Det å hente ut penger fra næringslivet, det er ikke lett” (offentlig informant 23.06.05).

De private aktørene som har vært aktivt med i prosjektgruppen mener likevel at de har bidratt med sin andel:

”Ja, altså midlene er jo kommet i fra de som er blitt invitert med i dette prosjektet konkret og ellers er det jo kommunene som har bevilget penger” (privat informant 01.09.05).

I følge teorien til Gjertsen og Halkier (2004) vil det da bety at dette regionale samarbeidet kan karakteriseres som generativt, eller at partnerskapets påvirkningsforhold er generativt. Det vil si at samarbeidet er basert på en strategisk bruk av de regionale aktørenes egne ressurser. Dette bekreftes også fra prosjektledelsen i SNP.

På hvilken måte gikk SNP frem for å skaffe aktører?

”Vi tok utgangspunkt i de som hadde vært med å utarbeide planen, dvs. aktørene som er sentrale på Gardermoen, og de som var interesserte og villige til å bidra. (...) Det var mange som ville være med, men ikke alle ville gi penger – og det var da de som ville bidra finansielt som var de interessante for oss. (...) Det som ble vektlagt mest i forhold til å rekruttere aktører og deltakere var penger, interesse og vilje til å utvikle prosjektet” (informant fra prosjektledelsen 08.09.05).

SNPs fremtid

I følge Evaluering av Strategisk Næringsplan for Gardermoregionen (2005) er alle de har snakket med enige om at et samarbeid om næringsutvikling på Øvre Romerike bør fortsette i en eller annen form etter den nåværende SNP-perioden. Det er likevel slik at de nye reglene for selskapsskatt vil endre grunnlaget for det interkommunale samarbeidet om næringsutvikling. 6. september i fjor skrev Romerikes Blad at det er duket for kamp om nyetableringene og at det interkommunale samarbeidet om næringsutvikling blir satt på prøve når skatt fra bedrifter tilbakeføres til kommunene. Omleggingen av skattesystemet fører til at hver eneste arbeidsplass i kommunene betyr penger i kommunekassa og dermed er det duket for konkurranse mellom kommunene. ”Det ville jo være trist om kommunene begynte å jobbe mot hverandre. Men det spørs om ikke fylkeskommunen og næringslivet i større grad må stå for finansieringen av det. Jeg kan vanskelig se at kommunene vil fortsette å gå inn med store beløp” sa Harald Espelund, ordfører i Ullensaker, som en kommentar⁶. I evalueringsrapporten heter det også at det nye skatteregimet gjør at det isolert sett kan være mindre interesse i kommunene for et felles næringsutviklingsarbeid (Evaluering av Strategisk Næringsplan for Gardermoregionen 2005).

⁶ http://www.rb.no/lokale_nyheter/article1729322.ece - 10.02.06

Daglig leder i SNP, Kate Wilhelmsen, sier i samme avisartikkel at hun tviler på om fylkeskommunen og næringslivet er innstilt på å overta hele finansieringen. I følge henne er signalene fra næringslivet at deres deltakelse forutsetter økonomisk bidrag fra kommunene. Hun mener også at det er lite hensiktsmessig for små kommuner å knive om nyetableringene. Til det får hun støtte av lederen for Samarbeidsrådet for Nedre Romerike (SNR), Terje Granerud. I SNR har de akkurat etablert et samarbeid om næringsutvikling. Granerud mener at effekten av selskapsskatten er beskjedne for den enkelte kommune. Han tror heller at problemet med å bruke penger på et slikt samarbeid er trang kommuneøkonomi, og at det dermed er vanskelig å bruke penger på noe man nødvendigvis ikke ser resultater av med en gang (www.rb.no⁷). Dette sistnevnte aspektet vil jeg komme nærmere inn på senere i oppgaven.

5.2.3 ØRUs rolle

I følge en av mine offentlige informanter er SNP-arbeidet eller -planen laget ut fra en organisering med et SNP-styre og en hovedprosjektleder. Det er også disse som har fått og hatt det operative ansvaret for å følge opp planen og økonomien.

”ØRU og ØRU-styret har egentlig ikke vært veldig aktive deltakere i arbeidsprosessen eller arbeidet med prosjektet. ØRUs involvering har vært i form av mottak av rapporter. SNP-styret er det organet som skal håndtere dette på vegne av ØRU-styret” (offentlig informant 21.06.05).

”ØRU-styret har vært delaktig i SNP-arbeidet i den forstand at de har hatt to representanter i SNP-styret, og de får i prinsippet en årlig rapport og de får tilgang til dokumentene fra styret” (offentlig informant 23.06.05).

ØRU og ØRU-styret har med andre ord vært lite involvert og lite med i selve utformingen av det aktuelle prosjektet og også i det konkrete arbeidet med det. ØRU gjennomførte sommeren 2005 en evaluering av SNP-arbeidet, og det som kom frem der har de benyttet som materiale med tanke på å drøfte hvordan et slikt næringsutviklingsarbeid og eventuelt – samarbeid skal organiseres videre. Både ut fra evalueringen og fra prosjektperioden har det kommet en del lærdom på hvordan organiseringen kan være – nå kjenner de en måte å gjøre det på og kan bruke det som utgangspunkt for kommende arbeid.

⁷ http://www.rb.no/lokale_nyheter/article1729322.ece - 10.02.06

”Jeg tror nok at kommunene og ØRU, vil komme til å være tettere på, ha mer direkte aksess til arbeidet, være deltakere i arbeidet på en helt annen måte, og ikke sette det bort slik det har vært gjort nå” (offentlig informant 21.06.05).

”Dette er et av de punktene som evalueringsrapporten sier mye om, nemlig at eierskapet, rollen for eier og den oppfølgingen som ØRU-styret har hatt mulighet til, har vært et av de svake punktene. Rollen mellom SNP-styret og ØRU-styret har vært for dårlig” (offentlig informant 23.06.05).

Gjennom at ØRU formelt sett har gitt fra seg myndigheten over SNP til SNP-styret og prosjektadministrasjonen, har dermed også de seks kommunene sagt fra seg muligheten til å ”kontrollere” prosjektarbeidet eller være med på å bestemme underveis. Kommunene var med på å bestemme da de ble enige om hva som var målsettingene for prosjektene, men underveis i arbeidet har de bare fått rapporter. Først etter fire år kan de uttale seg om dette har gått bra eller dårlig.

”Underveis er mulighetene til å bestemme små, bortsett fra en underveis-evaluering – detaljstyringen er borte. I aller høyeste grad er den borte. Her gir en myndighet fra seg” (offentlig informant 23.06.05).

ØRUs fremtid

Det er også et spørsmål i ØRUs evaluering i hvilken grad kommunene er villige til å være med å finansiere videre en så stor andel av dette prosjektet som de har gjort til nå. Enkelte kommuner har kanskje følt på at SNP-satsningen har satt det lokale næringssamarbeidet til side, til fordel for en regional satsning. Som kommentar til denne problemstillingen sier to av mine informanter:

”Kommunene har til en viss grad brukt SNP som alibi til å redusere sitt engasjement lokalt på næringsiden. Jeg tror det er en misforståelse fra kommunenes side, for SNP har aldri ment å ta det lokale næringsarbeidet. SNP ligger jo på et nivå over det lokale, det skal være regionalt og være fokusert på Gardermoen og det sentrale området. Kommunene har kanskje etter hvert innsett at de taper noe ved å ikke ha en lokal kapasitet eller funksjon som dekker opp dette på lokalt plan” (offentlig informant 21.06.05).

”SNP-arbeidet hadde aldri som intensjon å ta vare på den enkelte kommunes næringsutvikling. Det er det nok noen som har trodd” (offentlig informant 23.06.05).

Med tanke på fremtidig samarbeid innenfor næringsutviklingen, må dermed kommunene evaluere hvorvidt de har mulighet til å bidra med såpass mye penger til den felles regionale satsningen innenfor dette feltet. Erfaringene fra denne perioden har, som uttalt i sitatene ovenfor, medført at den kommunale satsningen på næringsutviklingen har blitt satt noe tilbake. Ikke alle kommunene på Øvre Romerike har fått den samme uttellingen av den felles

regionale satsningen og må dermed også ta hensyn til rent kommunale tiltak og satsninger. Til dette trengs det også penger, noe som må tas med i vurderingen med tanke på videre bidrag til det interkommunale og regionale samarbeidet.

I følge oppslag i Romerikes Blad i januar i år er det enkelte som stiller spørsmålstegn ved hele ØRU-organiseringen. Da Harald Espelund, ordfører i Ullensaker, gikk av som ØRU-leder i begynnelsen av januar, takket han for seg ved å spørre om hele organisasjonen bør legges ned. ”ØRU er ment å være et samarbeidsorgan for de seks kommunene på Øvre Romerike. I stedet har det blitt en kamparena hvor de enkelte kommunene står på sitt” sa Espelund til Romerikes Blad 3. januar (www.rb.no⁸). Blant annet gjør Espelund et poeng ut av at dersom ØRU skal gjøre vedtak må kommunestyrene i alle de seks kommunene være enige. Dette bunner i at ØRU-samarbeidet, som nevnt tidligere, er basert på en konsensusløsning. Det er ikke nødvendigvis en lettvint løsning:

”Dette er forhandlinger – man må forhandle, forhandle, forhandle, forhandle – og i gitte situasjoner kan man ikke forhandle seg til enighet, man må ha et beslutningsgrunnlag og en beslutningsmyndighet, og det er tungvint i dag fordi en må da til seks kommunestyre som må være enige i prinsippet i detalj på alle ting, så ØRU er en ålreit organisasjon, men en lite handlekraftig organisasjon” (offentlig informant 23.06.05).

Espelund mener i samme avisartikkel, at løsningen er å samle alle kommunene på Øvre Romerike til en stor kommune. Det vil bli både bedre og billigere for innbyggerne i kommunene med mer felles administrasjon hevder han. De øvrige ordførerne på Øvre Romerike har derimot lite til overs for Espelunds karakteristikk av ØRU som mislykket, og en ringerunde som Romerikes Blad foretok 3. januar viste at alle var avvisende til forslaget om å slå sammen alle kommunene til en stor kommune (www.rb.no⁹).

I stedet er det kommet et annet forslag fra ordføreren i Nes kommune, Ole Midtlien, om at ØRU og Samarbeidsrådet for Nedre Romerike (SNR) bør slå seg sammen til en region. ”ØRUs tid er forbi. Det har vært interessant, men verden går videre. Hele Romerike må stå sammen” sa Midtlien til Romerikes Blad 3. januar (www.rb.no¹⁰).

⁸ http://www.rb.no/lokale_nyheter/article1890104.ece - 10.02.06

⁹ http://www.rb.no/lokale_nyheter/article1890690.ece - 10.02.06

¹⁰ http://www.rb.no/lokale_nyheter/article1890688.ece - 10.02.06

Midtlien sa videre at ØRU-samarbeidet har fungert, i motsetning til hva Espelund hevdet, men at ØRU-regionen er puslete i en større sammenheng og at det er på tide å ta neste steg. Dersom man skal nå frem med synspunkter ovenfor stat og fylke må hele Romerike stå sammen i en politisk enhet.

Som omtalt tidligere i oppgaven ble regionrådet på Romerike delt i ØRU og SNR i 1998 fordi organisasjonen ble for stor. I samme avisartikkel som Midtlien foreslo sammenslåing av ØRU og SNR, uttalte flere av ordførerne på Øvre Romerike at de tror at et samlet regionråd for Romerike vil bli for stort også i dag og at det er best med et eget Øvre-organ for de daglige praktiske spørsmål. Men viljen til å diskutere dette nå og i fremtiden er likevel til stede.

Så lenge kommunene består som i dag, og det ikke skjer noen kommunesammenslåinger, er det sannsynlig at ØRU-samarbeidet vil bestå fremover. Så sant det ikke skulle skje noen sammenslåing med SNR. ØRU-samarbeidet består av mer enn næringssamarbeidet gjennom SNP, dermed er ØRU forsåvidt uavhengig av hva som skjer videre med SNP. I forhold til vurderingen av SNP fremhever en av mine informanter at kommunene kommer til å være veldig konkrete i forhold til det at de betaler 10 kr per innbygger per år, og at de da forventer å få noen flere konkrete resultater ut av arbeidet.

”Jeg tviler nok på kommunene vil bidra på samme måte i årene fremover, og dermed må vi lage en litt annen form på det. Vi er på leting i forhold til hvordan vi skal organisere den neste perioden eller det fremtidige næringsutviklingssamarbeidet” (offentlig informant 21.06.05).

Selv om ØRU er inne i en evalueringsprosess angående organiseringen av en fremtidig næringsutviklingssatsning, er det ikke aktuelt for kommunene å ta over og drive et slikt prosjekt på egenhånd. Det poengteres fra offentlig hold at det ikke går an å drive et slikt prosjekt uten å ha med de aktørene som har roller innenfor næringslivet. Disse aktørene vet ”hvor skoen trykker” og må være med og ha en innvirkning på hvordan dette gjøres dersom det skal være noe poeng å drive slikt arbeid.

”Jeg tror at det hadde blitt et dårligere prosjekt hvis det bare skulle ha vært et offentlig tilretteleggingsprosjekt. Vi tenker egentlig ikke sånn lenger, at vi bare skal ha representanter fra en side” (offentlig informant 21.06.05).

5.2.4 Offentlige og private aktører

Det som karakteriserer governance som prosess er at den blir utført av aktører både med og uten folkevalgt mandat. Styringskoalisjonene inkluderer ikke bare folk som har partipolitiske posisjoner og roller. Andre aktører i lokalsamfunnet er minst like viktige. Det har gjerne vært hevdet i teoriene at det kan være et demokratisk problem at det offentlige på denne måten tar med det private inn i de beslutningsprosessene som angår samfunnsutviklingen. Hirst (2000, i Lyngstad 2003) poengterer at vedtaksfatterne dermed ikke kan stilles til ansvar for folkevalgte organer, og at mye av den eksisterende forskningen har oversett eller undervurdert disse demokratiske utfordringene. Alle mine informanter mener likevel at dette ikke er et problem i virkeligheten, noe som også trekkes frem i teoriene, og at man ikke kan tenke så snevert lenger, at det bare skal være det offentlige eller de demokratisk valgte som skal sitte på beslutningene.

En av mine offentlige informanter er enig i at det går an å konstruere et demokratisk problem ut av det, men det å drive næringsutviklingsarbeid, uten at det er i et samarbeid med næringslivet selv, det ser han som helt utenkelig.

”Hvis det offentlige skal legge til rette og gjøre grunnarbeidet for næringslivet uten at de selv er med og forteller hvilke behov de har og hvordan det bør gjøres, det tror jeg er helt feil måte å gjøre det på” (offentlig informant 21.06.05).

En annen informant mener at det ikke er noe demokratisk underskudd i dag, fordi det er mer enn nok demokratisk valgte folk i samfunnet. Han utdyper videre:

”Spørsmålet er jo hele tiden i hvilken grad en skal rå med detaljstyringen. (...) Her gir man rammer og oppdrag, og det er uproblematisk i et demokratisk perspektiv hvem som deltar, fordi dette er jo beskrevet av demokratisk valgte folk” (offentlig informant 23.06.05).

En annen av mine offentlige informanter poengterer likeledes at man formelt sett ivaretar den politiske styringen gjennom at det er de offentlig-politiske organene som inviterer til denne utviklingsprosessen. Resultatet av utviklingsprosessen blir deretter formelt sett sendt tilbake til de politisk-demokratiske organene som stadfester og vedtar og gir sin tilslutning til de utviklede planene og dokumentene som er skapt i prosessen. En av mine private informanter ser det på en litt annen måte, og mener at det ikke er snakk om privatisering av tjenester der det offentlige tradisjonelt sett har stått sterkt, som for eksempel skole eller eldreomsorg.

”Jeg føler ikke at det har vært noen problemer her. Her er det jo ikke noe privatisering av tjenester som kanskje er mer politisk betent. Her er det mer ryddige forhold, det offentlige har planleggingsmyndigheten og de har reguleringsmyndigheten, og vi forholder oss til det” (privat informant 24.08.05).

Det er enighet om at det i teorien ikke er uproblematisk, sett fra et politisk-demokratisk ståsted, med partnerskap med både offentlige og private aktører involvert. I mange tilfeller er det rett og slett et demokratisk underskudd i slike samarbeid. Som Andersen (2003) fremhever er det likevel lite i det norske erfaringsmaterialet som tilsier at det er riktig å kalle partnerskap for et udemokratisk organ. Tilsvarende vil heller ingen av mine informanter vedgå at det er noe reelt demokratisk problem at næringsutviklingssamarbeidet på Øvre Romerike består av både offentlige aktører som er folkevalgte og private aktører som ikke har noe folkevalgt mandat.

De fleste medlemmene av et partnerskap blir i følge Southern (2002) utpekt eller nominert heller enn valgt, noe som reiser spørsmål om deres legitimitet og representativitet. Trolig vil dette favorisere de sterkeste aktørene. I hvilken grad aktørene utgjør et representativt utvalg av aktører som kunne være aktuelle, bestemmes dermed av hvilken måte aktørene rekrutteres til samarbeidet. Når det gjelder de private aktørene er de, som nevnt, som oftest blitt med som resultat av å bli utpekt eller nominert. Jeg spurte min informant fra prosjektledelsen om hvordan de gikk frem for å skaffe aktører til Prosjekt Entreprenørskap. Svaret jeg fikk var at de hadde tatt utgangspunkt i de som hadde vært med å utarbeide planen. I desember 2002 ble det holdt en idedugnad der det deltok 25 deltakere fra sentrale aktører i Gardermoregionen. Det var mange av disse deltakerne som var interessert i å være med, men ikke alle ville bidra med penger.

”Det var de som ville bidra finansielt som var de interessante for oss. Det som ble vektlagt mest i forhold til å rekruttere aktører var penger, interesse og vilje til å utvikle prosjektet” (informant fra prosjektledelsen 08.09.05).

Når aktører dermed ikke blir rekruttert gjennom valg i demokratiske organer, men gjennom utvelgelse og nominering, blir det ofte, som min informant vedgår, de mest ressurssterke aktørene som trer tydeligst frem og som dermed har størst mulighet til å få være med å bestemme. I dette tilfellet fra Prosjekt Entreprenørskap var det nettopp pengene som hadde størst betydning for prosjektledelsen, og det ble da også de pengesterke aktørene som fikk anledning til å delta i Entreprenørskapsprosjektet.

Videre kan det eksistere en skepsis til at det ut fra dette kan virke som om enkelte private ”kjøper” seg tilgang til å bidra i de offentlige beslutningsprosessene gjennom sine ressurser. Slik kan disse aktørene få gjennomslag for interesser som kan være motstridende til de offentlige interessene. Videre er det gjerne også, som nevnt ovenfor, kun enkelte private aktører som får denne tilgangen, mens andre, som kanskje ikke har like store finansielle ressurser, blir stående på utsiden uten mulighet til å være med på å forme utviklingen. Til denne antydningen sier en av mine offentlige informanter at det er en ukjent problemstilling for hans del, og at han ikke har opplevd det slik at de (det offentlige) skal ha blitt ”overkjørt” av private interesser som har ”kjøpt” seg inn i beslutningene. Denne informanten er mer opptatt av de negative konsekvensene som kunne ha kommet dersom det private ikke hadde vært involvert, enn av de negative konsekvensene som eventuelt kommer av at de private er med i beslutningsprosessene:

”Jeg tror at det at de private ikke vil være med er med på å påvirke resultatet, heller enn at de er med; at vi ikke får det til fordi vi ikke får dem med” (offentlig informant 21.06.05).

En annen av mine informanter fra offentlig sektor sitter med noe av den samme holdningen og innstillingen til dette:

”Det er jo bedriftene som er en av de viktigste brukergruppene, og som på en måte kunne trekkes aktivt inn med å fortelle hva og hvordan deres behov og ønsker er – ikke for at de skulle bestemme over kommunen, men at kommunen i sitt saksbehandlingssystem skulle ha et bedre kunnskapsgrunnlag for å kunne vite hva og hvordan gjør vi dette. Og det er jo helt legitimt. Du avgir ikke reell makt, du tar på alvor at det politisk-administrative systemet er der primært for samfunnet og ikke for seg selv” (offentlig informant 23.08.05).

Kommunene har få muligheter til å påvirke de tre viktigste inntektskildene sine; skatt, overføringer fra staten og avgifter/gebyr. Det å samarbeide med den private sektor kan dog øke kommunene frie inntekter i form av få flere skatteyttere. Kommuneøkonomien i Norge kan til tider være skral, i hvert fall når det gjelder satsninger utover kommunenes plikter i forhold til barnehager, skoler og eldreomsorg. På den måten er det positivt for samfunnsutviklingen at det private er villige til å bidra med finansielle ressurser til blant annet å få til en positiv næringsutvikling i regionen. Man kan dermed påstå at det ofte kan være kommunenes (som oftest dårlige) økonomiske situasjon som er avgjørende for at kommunene inngår i partnerskap med private aktører. Uten hjelp fra den finansielle kapasiteten som mange av de private aktørene har, hadde ikke kommunene på Øvre Romerike kunnet satse på næringsutvikling som de gjør nå. Mine offentlige informanter

innrømmer at det offentlige dermed er avhengig av det private for å få til en slik satsning, men vil ikke vedgå at denne avhengigheten er et problem.

Er de offentlige aktørene avhengig av et engasjement og bidrag fra de private for å få til en positiv næringsutvikling i regionen?

”Ja, helt klart. Jeg kan ikke se for meg at det offentlige alene kan løse næringsutviklingen for en hel samfunnssektor. Det offentlige har jo ikke, og kjenner jo ikke, verken kunnskap eller roller om næringslivets behov uten at vi får det brakt inn i systemet på en måte” (offentlig informant 21.06.05).

”Ja, helt klart. Denne typen utviklingsoppgaver og denne måten å jobbe på – det ville ha vært helt meningsløst om vi ikke hadde fått mobilisert den private sektor, både enkeltbedrifter og organisasjoner” (offentlig informant 23.08.06).

Er denne avhengigheten et problem?

”Jeg ser det som en nødvendig utfordring å løse, men jeg ser det ikke som et problem” (offentlig informant 21.06.05).

Selv om denne avhengigheten kanskje ikke anses som et problem av mine informanter, er likevel ikke partnerskaps- eller nettverksdeltakelse alltid frivillig for de offentlige myndighetene. Når det offentlige går inn i samarbeid med private aktører legges det nemlig en rekke begrensninger på arbeidet deres, blant annet er de ikke lenger alene med beslutningsmyndigheten og oppgavene defineres gjerne av avhengigheten til det private. En av mine informanter påpeker likevel at dette med å trekke inn det private, og de konsekvensene det får for det offentlige i forhold til beslutningene, ikke er noe nytt. Medvirkning og høring har alltid vært viktig for det offentliges arbeid. Dialog med brukerne og de som blir berørt har alltid vært benyttet i kommunalt arbeid.

”I dette her så forsøkte vi mer pro-aktivt å ha dialogen fra starten av, fra før man utviklet dokumentene. Så metoden er jo annerledes, mer enn akkurat effekten eller tenkningen” (offentlig informant 23.08.05).

Når ulike typer aktører inngår i et samarbeid, oppstår det mange og ulike forventninger, både til hva samarbeidet skal oppnå, og ikke minst til hva de ulike aktørene skal bidra med. Det offentlige hadde forventninger om hvordan det private skal bidra, og det private hadde også visse forestillinger om hva det offentlige skal stille med av kunnskap og kompetanse. Dermed er det fort gjort at noen skuffer og andre blir skuffet. I forhold til Prosjekt Entreprenørskap har det, i følge en av mine informanter, vært slik at særlig det offentlige har opplevd at det private ikke har stilt opp i så stor grad som det var forventninger og forhåpninger om. Det var stor interesse fra det private på å være med å lage planen og dette

skapte et fellesskap, men videreføringen har det i stor grad vært det offentlige som har måttet dra.

”Det var veldig mange enkeltvirksomheter med i prosessen med SNP fra starten av, men trøkket og engasjementet fra disse i neste omgang har ikke vært noe å rope hurra for. Engasjementet fra de private har gjerne med å dabbe av litt. Den interessen de har hatt har ikke gitt noe stort utslag i den økonomiske deltakelsen” (offentlig informant 21.06.05).

En av informantene påpeker derimot at det ikke nødvendigvis har vært de private aktørenes feil alene at de ikke har deltatt slik som det var forventet på forhånd. Han fremhever det faktum at flere mener at prosjektet ikke har vært så flinke til å involvere, til å forankre og til å søke råd hos alle de aktørene som deltok i utviklingen av SNP:

”Det har kanskje blitt for mye dette styret og deres administrasjon som har drevet på. Det har ikke vært den samme åpenheten og involveringen i prosjektgjennomføringen som en del i prosjektgruppen skulle ønske” (offentlig informant 23.08.05).

Det poengteres likevel fra flere, at selv om ikke involveringen for og fra alle aktørene har vært som forventet, så er det likevel en seier i seg selv at man har jobbet sammen for å sette regionen i fokus. En av informantene fremhever at han har opplevd at det har vært et veldig fokus på regionen og at de som har vært aktive med dette arbeidet har hatt nettopp dette som målsetting. Han sier videre:

”Men det er jo en slitasje i dette, dette er jo ikke et arbeid som går på å bygge med legoklosser; nå har vi kommet til toppen og nå er vi ferdige – dette tar tid. Og i dag er det et negativt fokus på dette med hvor blir det av resultatene. De er jo ikke der ennå. Rett og slett. Men de er der likevel på en måte fordi det jobbes systematisk, det jobbes systematisk med markedsføring av regionen, det jobbes systematisk med å bygge relasjoner og det jobbes systematisk med å få disse tingene på plass” (offentlig informant 23.06.05).

På den annen side forventes det også at et slikt samarbeidsprosjekt vil være mer effektivt når det består av flere ulike aktører. Den kommunale og offentlige sektoren synes i hvert fall å dra stor nytte av å lære av hvordan markedet og den private sektoren fungerer. Organiserte og private interesser vet også, i større grad enn de offentlige, ”hvor skoen trykker” og berøres ofte mer direkte av slike ting som for eksempel næringsutvikling, noe som kan bidra til at man raskt får peilet satsningen inn i riktig retning og at effektiviteten i arbeidet opprettholdes. Nettopp derfor var det store forventninger til den private innsatsen i SNP-prosjektene, og den større effektiviteten som følge av dette. I følge en av mine informanter var disse forventningene høye nettopp fordi næringslivet selv var veldig tydelig til stede da man startet opp prosjektet.

”Det privates innsats og deres vilje til å komme videre har vært viktig, og de har presset den kommunale forvaltningen og tempoet der i langt større grad enn vi hadde evnet selv ” (offentlig informant 23.06.05).

En annen av mine informanter poengterer at det som var (og er) viktig i forhold til det konkrete SNP-arbeidet på Øvre Romerike, var at det ble skapt en arena hvor man kunne invitere inn nettopp de private aktørene. Det var også viktig at de private aktørene opplevde det å gå i dialog både med lokale og regionale myndigheter som meningsfullt.

”Gjennom prosjektet så skapes allianser mellom offentlige og private aktører som hver for seg har like stor legitimitet og rett til å jobbe med dette her. Og ved at man søker sammen så går en på en måte snarveier, rydder unna veldig mange muligheter for misforståelser eller unødig ressursbruk, og en utnytter styrke og kompetanse hos hverandre til å kanskje raskere få resultater” (offentlig informant 23.08.05).

”Arbeidet har vært mer effektivt fordi de private aktørene har vært spesielt tydelige på mer markedsføring, salg og akkvisisjon. Målet har vært å selge regionen og uten de private hadde man ikke fått gjort så mye av dette, så det har hjulpet mye at de har vært der” (informant fra prosjektledelsen 08.09.05).

De private aktørene, på sin side, gikk også inn i samarbeidet med ulike forventninger og ønsker i forhold til det å bidra til næringsutviklingsarbeidet.

”Vi føler oss jo som en ganske vesentlig og stor aktør, både i Oslo-regionen men i hvert fall på Øvre Romerike, og når kommunene ønsket å sette i gang dette prosjektet så følte vi at det ville være litt ufint av oss å ikke delta” (privat informant 24.08.05).

”Vi fikk en henvendelse om å være med på dette på basis av at vi var med litt på utarbeidelsen av dette prosjektet. Når vi ble invitert med på dette så var det for å få næringsutvikling i Gardermoreregionen og da syntes vi jo at det var riktig å følge dette videre, det som vi hadde vært med på, og vi ønsket jo konkret å se om det interkommunale samarbeidet kunne medføre at vi fikk felles fokus på næringsutvikling på Øvre Romerike” (privat informant 01.09.05).

Den instrumentelle tilnærmingen til partnerskap og nettverk går på om samarbeidsdeltakelsen gjør det mulig å oppfylle og realisere, kanskje spesielt for det offentlige, de ønskede politisk definerte formålene, og om et samarbeid med andre går på akkord med politiske ønsker og lovnader.

”Vi vet ikke ennå om vi oppnår de resultatene som vi har ønsket. (...) Foreløpig er det ingen av disse fyrtårnbedriftene som er på plass” (offentlig informant 23.06.05).

”De målene som ble satt opp i utgangspunktet er jo blitt til i samarbeid mellom offentlig og privat sektor, det har ikke bare vært offentlig eide mål, for å si det sånn. Og hvis nå et slikt prosjekt blir vellykket, med deltakelse fra private, så vil ikke dette redusere verdien av resultatet” (offentlig informant 21.06.05).

Mine offentlige informanter ser med andre ord ingen problemer tilknyttet at det eksisterer visse forventninger og krav til det offentlige om å realisere mål og formål som det politiske feltet har definert. Prosjektenes målsettinger er blitt til i samarbeid mellom både det offentlige og det private, og ikke hos det offentlige alene, dermed er det også forventninger til det private med tanke på å oppnå disse målene. Det offentlige står ikke alene verken med et eventuelt tap eller med en seier i forbindelse med denne satsningen.

En av mine informanter mener at man lettere klarer å realisere målene gjennom samarbeid enn uten. Dermed vil jeg påstå at de teoriene som hevder at myndighetene ikke frivillig går inn i samarbeid med private aktører, men står i et avhengighetsforhold til dem og dermed må fire på kravene sine og mulighetene til å ta egne bestemmelser, ikke representerer virkeligheten. Det offentlige har hatt og har såpass mye selvinnsikt at de innser at de har mye å vinne på å samarbeide med private aktører og at de ved hjelp av samarbeid også kan oppnå en større effektivitet i næringsutviklingsarbeidet enn de ville ha klart på egenhånd.

Et regime defineres i følge Stone (1989, i Lyngstad 2000) som uformelle og stabile grupper i lokalsamfunnet som gjennom de institusjonelle ressurser de rår over, har vedvarende innvirkning på den lokale politikken som blir ført. Det viktigste begrepet i regimeteorien er styringskoalisjon. Samarbeid mellom offentlig og privat sektor kan oppstå både som en stabil konstellasjon (styringskoalisjon) som vedvarer både over tid og som omhandler flere prosjekter, eller som et rent prosjektavhengig samarbeid, det vil si at det samarbeides om et konkret prosjekt og opphører når dette er over. Andersen (2003) ser en sammenheng mellom det at partnerskap i Norge neppe kvalifiserer til å omtales som regimer eller stabile styringskonstellasjoner og det at det norske erfaringsmaterialet ikke tilsier at det er noe demokratisk problem at det private deltar i samfunnsutviklingen. Siden de private aktørenes medvirkning ikke er stabil, skapes heller ikke noe stabilt demokratisk problem som er med på å undergrave viktigheten av det offentlige og deres samfunnsrolle. Oppfatter så mine informanter det offentlig-private partnerskapet på Øvre Romerike som en stabil konstellasjon?

”Nå er det jo relativt stabilt da, fordi denne organisasjonen har jo eksistert i en 6-7 år nå og er en aktiv aktør på en rekke arenaer og i en rekke utviklingsprosjekter og – prosesser. (...) Jeg ser ikke på dette som noe tilfeldig, men som en ordning av mer permanent karakter” (offentlig informant 23.08.05).

”Jeg tror nok det offentlige ser nytten av dette, så jeg forventer egentlig at de også vil forsøke å fortsette i noen former også etter SNP. (...) Vi synes at dette er nyttig, og

håper og tror at også kommunene og fylkeskommunen ser på dette som nyttig” (privat informant 24.08.05).

”Jeg tror ØRU er kommet for å bli og hvorvidt det gjør at kommunene slår seg sammen eller om de lever som de gjør nå og bare har et interkommunalt samarbeid, det vet jeg ikke, men uansett løsning så tror jeg at kommunene har et ønske om å samarbeide med private aktører. (...) Jeg tror at det fortsatt vil være slikt offentlig-privat samarbeid” (privat informant 01.09.05).

En av informantene mener derimot at samarbeid ikke er noen stabil styringskonstellasjon på Øvre Romerike, men at samarbeid vil bli benyttet ved spesielle prosjekter og behov.

”Hvis næringslivet skal være interesserte i å være med så må det være et prosjekt som er veldig tydelig på hva det omhandler. Jeg tror ikke næringslivet vil være interesserte i å bidra til noe mer generelt samarbeid hvor det ikke omhandler noe konkret prosjektarbeid” (informant fra prosjektledelsen 08.09.05).

Andersen (2003) hevder at tilliten til det offentlige fortsatt stikker dypt, og selv om det de siste to tiårene har blitt større aksept for å eksperimentere med ulike typer organisasjonsformer og spille på lag med det private, så er fortsatt ikke slike koalisjoner noe bærende element i norsk lokalpolitikk. Mine informanter med tilholdssted i Norges største flyplassregion er derimot av den oppfatning at offentlig og privat samarbeid innen lokalpolitikken er kommet for å bli, og dermed kan man anta at dette kan bli en mer stabil organiseringsform i norske regioner og lokalsamfunn i det århundret vi er nå er inne i. Om dette så i det videre løp medfører at ”det demokratiske problemet” blir større, og at mer stabile konstellasjoner av offentlig-privat samarbeid vil undergrave demokratiet og viktigheten av det offentliges rolle, vil bare tiden vise.

5.3 Prosjekt Entreprenørskap-samarbeidet

I følge Peters (1998, i Andersen 2003) er det, til tross for et empirisk mangfold, mulig å identifisere noen kjerneelementer innen partnerskap. Disse elementene går på at det involverer to eller flere aktører, at partene er prinsipale, at det ligger noe varig i ordningen og at partene investerer både materielle og immaterielle ressurser i partnerskapet. Det forutsettes også at det etableres en egen separat struktur eller organisatorisk overbygning rundt samarbeidet. Begrepet joint venture har også blitt drøftet i teorikapittelet ovenfor, og det som kjennetegner en joint venture, i tillegg til at både produksjon og finansiering av tjenester skjer i samarbeid mellom offentlige og private aktører, er at det opprettes en egen organisatorisk enhet som tar hånd om samarbeidet mellom det offentlige og det private.

Denne organisatoriske enheten kan være et prosjekt, en institusjon eller et selskap (Espedal 1999).

Prosjekt Entreprenørskap-samarbeidet kvalifiserer på alle disse punktene, og kan dermed karakteriseres både som et partnerskap og som en joint venture. Hvordan dette partnerskapet fungerer i praksis er det derimot ingen fasit på. Det er likevel en del momenter som teoriene om partnerskap og nettverk anser som viktige aspekter for at samarbeidet skal fungere så bra som mulig og at man skal kunne oppnå de best mulige resultatene. Enkelte av aspektene vil virke fremmende og andre vil kunne virke hemmende på gjennomføringen av samarbeidet. Videre i analysen vil jeg komme inn på en rekke av disse aspektene; tillit, åpenhet og lojalitet, interessefellesskap og gjensidig avhengighet, aktørenes mangfold, maktforhold, blokkeringer og barrierer samt prosjektet og samarbeidets utfall. Under hvert deltema vil jeg skissere hva teoriene fremhever som viktig og trekke frem hvordan og i hvilken grad mine informanter har opplevd de ulike aspektene som viktige i samarbeidet om Prosjekt Entreprenørskap. Hovedtilnærmingsmåten min vil være på hvilken måte relasjonene mellom aktørene har vært påvirket av de ulike aspektene ved partnerskapet/nettverket/samarbeidet og hvordan det i neste omgang har påvirket gjennomføringen av prosjektet. Ut fra dette vil jeg prøve å besvare min hovedproblemstilling som går på om den offentlig-private samarbeidsorganiseringen, som Prosjekt Entreprenørskap er basert på, er den riktige organiseringen for næringsutviklingssatsning i regionen.

5.3.1 Tillit, åpenhet og lojalitet

Southern (2002) nevner i sin teori tre grunner til at tillit er viktig i partnerskap. Det reduserer usikkerhet mellom mennesker fordi det skaper mindre kompleksitet, det skaper en intern kontroll slik at det ikke trengs kontroll fra eksternt hold, og det skaper en erkjennelse av at interessentene er avhengige av hverandre for å oppnå målene. Når det gjelder å skape tillit mellom flere og ulike aktører, kan det være en utfordring. Partnerskap består ofte av aktører med ulike agendaer og prioriteringer, og det å forstå hverandre og skape et tillitsbasert forhold er ikke nødvendigvis like lett.

”Det som går på tillit og slike ting har jo noe med de problemfeltene som har ligget litt sånn under i forhold til samarbeidsrelasjoner. (...) Blir man uvenner så blokkerer man noe” (offentlig informant 21.06.05).

Det som skiller partnerskap og nettverk fra andre typer samordningsformer, som for eksempel markedet, byråkratiet eller klanen, er at tillit og lojalitet er en forutsetning for at det fungerer som en samordningsform. Disse aspektene er det spesielle limet som bygger et nettverk. Teoriene er klare når det gjelder viktigheten av at tillit, åpenhet og lojalitet er til stede mellom aktørene i offentlig-private partnerskap. Tillit er en betingelse for samarbeid, det bidrar til utvikling av organisasjonsformer som fremmer tilpasning og det reduserer usikkerhet og risiko. Tillit kan også betraktes som en betingelse for både god kommunikasjon, godt samarbeid og suksess, en moderator i forhold til usikkerhet og en forpliktelse i den betydning at tillit forutsetter tillit.

Kildene for tillit kan variere. Det kan handle om å ha felles verdier og normer, ha positive egne erfaringer, god tro eller vilje, ha gode følelser overfor andre, for eksempel at man har et vennskap, eller det kan være basert på rykter fra andres erfaringer. På spørsmål om hvilke forhold som er viktige for å utvikle et tillitsforhold, svarte en av mine informanter:

”... det er jo personkjemien; det er hyggelige mennesker som er med og den nærmeste konkurrenten stiller med en veldig hyggelig mann som er lett å like og han driver i hvert fall ikke med noe fiksfakserier” (privat informant 24.08.05).

Det denne informanten da mener er det viktigste for å skape et tillitsforhold er dette med å ha gode følelser overfor en annen, ikke nødvendigvis at de er venner på det private plan, men at de kommer godt overens i det fora de møtes. En slik opplevelse vil trolig også skape positive egenerfaringer som man kan ta med seg videre til andre liknende sammenhenger, om det så er i forhold til den samme aktøren eller andre.

En annen informant fremhevet det som går på å ha en felles plattform i forhold til normer og verdier:

”Det har vært en genuin interesse for å få til de målsettingene som har vært i prosjektet” (privat informant 01.09.05)

Jeg spurte mine informanter på hvilken måte tillit, åpenhet og lojalitet har vært til stede i samarbeidet om Prosjekt Entreprenørskap? De svarene jeg fikk skilte seg noe fra hverandre. En av mine offentlige informanter mente at dette var helt avgjørende for samarbeidet og at det er tillitten det hele baserer seg på:

”Som jeg kjenner til, så opplever jeg at tilliten er der, nettopp fordi partene fortsatt er tilstede. De trekker seg ut med en gang de ikke føler den tilliten” (offentlig informant 23.06.05).

Flere av de andre hadde liknende oppfatninger:

”Der er vi veldig godt fornøyd. Vi føler at aktørene sier akkurat det de mener og driver ikke med noe taktiske fiksfakserier, så der er det full åpenhet føler vi” (privat informant 24.08.05).

”Jeg tror at vi alle har vært opptatt av å være åpne i forhold til det aller, aller meste” (privat informant 01.09.05).

”Jeg synes det har vært til stede på en bra måte. (...) Diskusjonene har generelt sett vært åpne” (informant fra prosjektledelsen 08.09.05).

En av mine informanter var derimot ikke like imponert over disse aspektene ved samarbeidet, og mente at tillit, åpenhet og lojalitet hadde vært for lite til stede:

”Grappa har fått et for stort preg av å være en arbeidsgruppe som har blitt orientert mer enn at man aktivt har kunnet påvirke innholdet ved å ha blitt involvert i drøftinger, vurderinger osv. (...) Jeg kunne tenkt meg at det var en større åpenhet i forkant av veivalg og beslutninger om hva og hvordan en skal gjøre ting” (offentlig informant 23.08.05).

Det er mulig mine forskjellige informanter legger ulik betydning i begrepene tillit, lojalitet og åpenhet, og at det er derfor jeg har fått litt ulike svar på akkurat dette. Noen vektlegger tillit og åpenhet i den forstand at de skulle ønske at det hadde vært en større involvering av prosjektgruppen i arbeidet og at det dermed var en større tillit og åpenhet mellom SNP-styret og administrasjonen i den ene enden og prosjektgruppen i den andre. Andre av mine informanter vektlegger tillit og åpenhet i den forstand at man innad i de ulike instansene har vært åpne overfor hverandre og ikke lagt skjul på meninger, og at det har oppstått tillit mellom aktørene på den måten. Det er også poengtert at tilliten absolutt er til stede nettopp fordi de ulike aktørene fortsatt er til stede i samarbeidet. Uten denne tilliten til hverandre kunne ikke samarbeidet ha fungert. Og nettopp dette er det også teoriene hevder. Selv om enkelte av informantene ikke er 100 % fornøyd med hvordan organiseringen av prosjektarbeidet har vært, og dermed heller ikke er helt fornøyd med den tilliten og åpenheten som har vært mellom de ulike leddene i prosjektet, så har likevel tilliten til dem de har jobbet sammen med vært til stede på en tilfredsstillende måte slik at de har valgt å fortsette deltakelsen. Jeg har derfor intet grunnlag for å motsi teoriens vektlegging av tillit, åpenhet og lojalitet som et særdeles viktig aspekt i relasjonen mellom de ulike aktørene i offentlig-private samarbeid. Også i samarbeidet om Prosjekt Entreprenørskap på Øvre Romerike har tillit, åpenhet og lojalitet vært viktige kriterier for at samarbeidet har eksistert gjennom hele prosjektperioden, og at aktørene har vært villige til å satse videre i fellesskap.

5.3.2 Interessefellesskap og gjensidig avhengighet

”Jeg får rapporter om at dette fungerer smidig utmerket, og jeg ser at de er med og finansierer videre” (offentlig informant 23.06.05).

For at et offentlig-privat partnerskap skal fungere optimalt er det viktig at forholdet mellom aktørene er preget av gjensidig avhengighet og at tilpasningen til hverandre likeledes er gjensidig og ikke ensidig. Partnerskapsformen har bidratt til at man i større grad enn det de offentlige aktørene har vært vant med, vektlegger målbare resultater, synergieffekter gjennom ressurspleising og løsriving fra tidkrevende offentlige saksbehandlings- og vedtaksprosedyrer (Andersen 2003). Dette kan gi inntrykk av at det er det offentlige som tilpasser seg det private heller enn omvendt. Erfaringene tilsier likevel at det ikke er snakk om en ensidig tilpasning, men en gjensidig tilpasning som går begge veier. Det er altså ikke snakk om at det bare er det offentlige som må gi etter på sine arbeidsmetoder og –vaner og at dette er noe som kun kan anses som noe negativt. Tilbake fra det private får de offentlige aktørene tilgang til en kompetanse og erfaring som er viktig med tanke på næringsutvikling, for eksempel i forhold til det som har med lokaliserings- og investeringsavgjørelser å gjøre. På det området besitter personer innenfor det private og markedsbaserte næringslivet kunnskap som det offentlige ikke hadde fått tilgang til på annet vis enn gjennom samarbeid med nettopp disse aktørene. I tillegg sitter det offentlige også på kompetanse og kontroll over ting som kan være av privat interesse, for eksempel virkemidler for infrastruktur og tilrettelegging. Totalt sett blir det en vinn-vinn situasjon både for det offentlige og private å være i et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre. Partnerskapet forsøker i følge Gjertsen og Halkier (2004) å nå felles mål gjennom å kombinere ressurser og kompetanse på grunnlag av gjensidig avhengighet.

Innen Prosjekt Entreprenørskap har mine informanter opplevd dette med interessefellesskap og gjensidig avhengighet på litt ulike måter.

”Den gjensidige avhengigheten har vært styrende, samtidig som konkurransen mellom partene, både på utsiden og innsiden av gjerdet, har vært til stede slik at de dermed ikke har turt å slippe hverandre – de har blitt tvunget til å være sammen kan man si. Og det at de er gjensidig avhengige av hverandre betyr penger i kassa” (offentlig informant 23.06.05).

”Vi har vel kanskje famlet oss litt frem i dette – det er jo en nyskapning, og vi måtte kanskje finne vår form, og jeg tror at vi på en måte har funnet en slags felles plattform for hvordan vi skal operere. Så slik sett er det jo en slags gjensidighet i oppfatningen og i arbeidsmetodikken” (privat informant 24.08.05).

”Tilpasningen har blitt mer gjensidig etter hvert. Til tider har den derimot vært ensidig. Forholdet har blitt mer og mer gjensidig for hver nye aktør som kom til gruppen” (informant fra prosjektledelsen 08.09.05).

I følge flere av informantene har det altså vært slik at man har måttet jobbe for å fremskaffe den gjensidige avhengigheten til hverandre. Den var ikke til stede da man inngikk i samarbeidet og har heller ikke oppstått av seg selv. Den har derimot kommet som følge av samarbeidet, både gjennom det å ikke ha turt å slippe hverandre og gjennom det å ha fremskaffet en felles plattform for prosjektet.

Det har hele tiden vært en kjensgjerning for det offentlige at de ikke hadde hatt muligheten til å kjøre et slikt prosjekt som ”Entreprenørskap” på egenhånd. På den måten oppstår det, som nevnt tidligere, en avhengighet til privat deltakelse. I et nettverk eller partnerskap er det offentlige, eller myndighetene, nødt til å redefinere sin rolle og basere seg på at avgjørelsene blir tatt ved å diskutere, forhandle og samarbeide med utenforstående private aktører. Det offentlige har ikke muligheten til å ha kontrollen ene og alene, men er avhengig av å komme frem til enighet med de øvrige aktørene. I det ligger også en del problemstillinger og konflikter tilknyttet dette at det offentlige og det private er ulike på mange områder og at de dermed har ulike måter å se og løse ting på. Disse problemstillingene har også vært til stede i det offentlig-private partnerskapet om Entreprenørskap på Øvre Romerike.

”Det er klart at dette er den delen som er slitsom for en del politikere, nemlig måten næringslivet spiller på, kontra hvordan vi forvalter. (...) Dette er noen kritiske til, for næringslivet har som regel kun ett mål, og det er å tjene penger, mens vi er opptatt av å utvikle regionen og klarer vi ikke det samspillet så mener jeg at vi har tapt” (offentlig informant 23.06.05).

Det kan også fort skje at det offentlige blir mer avhengige av en eller flere av de private aktørene enn de andre. Årsaken til det kan være flere, men trolig er det private aktører med særlige ressurser enten økonomisk eller administrativt/organisatorisk som i større grad enn andre blir viktige brikker for det offentlige i en slik sammenheng. En av mine informanter kommenterer dette med å si at:

”Prosjektlederne er de som sammen med, går jeg ut i fra, sitt styre på en måte har plukket de aktørene i og utenfor prosjektgruppen som de har definert som de viktige å snakke med for å kunne få gjennomført dette prosjektet eller en aktivitet. (...) Og så har de gjort sine avtaler. Men jeg har aldri sett den avtalen og jeg har aldri vært med å drøfte den og jeg har ikke fått sett den en gang” (offentlig informant 23.08.05).

Er det med andre ord slik at enkelte aktører er viktigere enn andre?

”Ja, og hvem som er viktige har prosjektledelsen definert” (offentlig informant 23.08.05).

En annen informant er derimot uenig i dette og har ikke noen oppfatning av at enkelte aktører er blitt mer prisgitt i prosjektsamarbeidet enn andre.

”Jeg tror vi føler oss rimelig likeverdige” (privat informant 24.08.05).

Akkurat dette er likevel et viktig aspekt ved offentlig-private partnerskap, at alle de involverte aktørene føler seg likeverdige og at avhengigheten til hverandre er gjensidig. Dette gjelder mellom alle aktører innad i samarbeidet, slik at ingen føler at noen står høyere enn andre og at noen, for eksempel det offentlige, er mer avhengige av enkelte aktører enn de andre. I verste fall kan dette medføre at en eller flere aktører velger å gå ut av samarbeidet, fordi de følte at det de hadde å bidra med av penger eller andre ressurser ikke ble verdsatt høyt nok, enten av de andre aktørene eller av prosjektledelsen. Jeg har ikke fått noen antydninger på at dette har vært en stor problemstilling i Prosjekt Entreprenørskap, og ingen har heller forlatt samarbeidet underveis i prosjektperioden, noe som tyder på at dette ikke kan ha vært noe utbredt problem innen prosjektet. Men som nevnt er i hvert fall en av mine informanter noe misfornøyd med hvordan de ulike aktørenes ressurser har vært benyttet og påpeker at han har opplevd at enkelte har vært viktigere for prosjektledelsen enn de andre. For å beholde et godt samarbeidsklima, og ikke minst holde på alle deltakerne i et slikt prosjekt, er det viktig at ikke dette blir en rådende praksis, men at alle blir verdsatt like høyt og at alle er i et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre.

Det som er viktig i Bukves (2001) begrep ”utviklingsnettverk” er at det finner sted en slags samordning mellom aktørene, fordi offentlige og private aktører i utgangspunktet rår over ulike deler av de forutsetningene som må være tilstede for å få en positiv næringsutvikling. Særlig har det vært vanlig å si at det er det private som tar hånd om det som har med investering og lokalisering å gjøre, mens det offentlige tar hånd om rammevilkårene og insentivene. Det kan være en stor utfordring for aktørene å klare å skape et samsvar mellom det som i utgangspunktet kan være sprikende oppfatninger om hvordan ting bør gjøres og skal være, og det er viktig at aktørene i fellesskap kommer frem til en løsning som alle kan leve med og være fornøyd med. Dersom samordningen er problematisk og konfliktfylt kan det få konsekvenser for næringsutviklingen, i og med at enkelte aktørers interesser da vil overkjøre de andres fordi man ikke kommer frem til enighet i fellesskap.

Jeg var interessert i å vite om aktørene i Prosjekt Entreprenørskap hadde klart å skape et samsvar mellom i utgangspunktet ulike oppfatninger og tilnærminger til regional næringsutvikling, og spurte derfor mine informanter om dette. Alle var enige om at dette hadde skjedd på en eller annen måte.

”Ja, det mener jeg. Helt uproblematisk har det nok ikke vært, men jeg påstår at det i dag er mer stridigheter kommunene imellom enn det er mellom offentlige og private” (offentlig informant 23.06.05).

”Ja, jeg synes det” (privat informant 24.08.05).

”Ja, jeg synes egentlig det. Vi har jo egentlig hatt de samme tankene selv om vi har forskjellige mål om hvordan vi ønsker at ting skal skje. Så slikt sett har vi nok hatt et ganske sammenfallende syn på det” (privat informant 01.09.05).

”I prosjektgruppen har det eksistert en felles arbeidsmåte som har fungert og som fungerer. (...) Det har derimot gått litt verre i styret, der det har vært tydeligere offentlig representasjon og der man har hatt problemer med å forstå det kommunale byråkratiet og dets arbeidsmetoder” (informant fra prosjektledelsen 08.09.05).

Dette med å skape et samsvar har med andre ord ikke vært en helt enkel prosess og har heller ikke gått knirkefritt, men aktørene har likevel greid å skape et samsvar som de kunne bygge samarbeidet videre på. At de i fellesskap har fått til dette er absolutt et positivt trekk ved aktørene, og det er ikke minst positivt for selve prosjektet.

Joint-venture-samarbeid, som er den mest komplekse formen for samarbeid, der det er offentlig-privat samhandling om både finansiering og produksjon av tjenester, kan klassifiseres på fire ulike måter. Klassifiseringen bestemmes etter hvorvidt samarbeidet er preget av en eller flere dominerende verdi- og situasjonsoppfatninger og etter hvor stor eller liten mulighet det er for aktørene å bli enige om mål og midler. Det vil ikke være riktig å si at samarbeidet på Øvre Romerike har vært preget av kun en dominerende verdi- og situasjonsoppfatning. Som naturlig er, kommer aktørene inn i partnerskapet med hver sine mål og agendaer, i særlig grad skiller de offentlige og private aktørene seg fra hverandre her. De private er kanskje i større grad opptatt av å tjene penger på næringsutviklingen mens de offentlige kanskje i større grad føler ansvaret for at det blir tilrettelagt for bedriftslokaliseringer og at dette kan skape en positiv regional utvikling, både i form av flere arbeidsplasser og i form av en befolkningsvekst. Men selv om aktørene har vært preget av å ha hatt flere verdi- og situasjonsoppfatninger i utgangspunktet, har det vært stor vilje og evne til å komme frem til enighet om mål og midler i forhold til næringssatsningen.

”I prosjektgruppen hvor de fleste aktørene er sentralisert akkurat her [Gardermoen], så er vi, føler jeg, fullt ut enige om at det er her det bør satses” (privat informant 24.08.05).

Slik sett, og som nevnt ovenfor, vil jeg si at partnerskapet om Prosjekt Entreprenørskap kan karakteriseres som pluralistisk. Som nevnt i teorien karakteriseres pluralisme av ulike interesser og der aktørene har forskjellige verdi- og situasjonsoppfatninger, men at de har evne og vilje til å komme frem til enighet ved hjelp av dialog eller kompromissvilje.

Samhandlingen innenfor partnerskap og nettverk baserer seg gjerne på forhandlingsbaserte konsensusløsningen mellom alle aktørene. Som nevnt tidligere, er ikke det alltid positivt for samarbeidet, da det betyr at alle til enhver tid må være enige om alt. Selv om det kan være en utfordring i det å skulle forhandle seg til enighet hele tiden, er det også slik som Hersvik (1999) sier, at forhandling kan medføre et positivt utfall som alle aktørene kan dra fordel av. Det at man også har hyppig kontakt og et konstant fokus på felles verdier gir nettverk en problemløsende kapasitet.

”Vi opplever at det offentlige og det private daglig jobber sammen om felles prosjekter og for å nå målsettingene” (offentlig informant 23.06.05).

Dette betyr at aktørene på Øvre Romerike yter en stor innsats for å oppnå målsettingene, og at de alle har tro på at det er mulig å oppnå de resultatene man har satt som mål. Og som en informant sier:

”Det finnes ikke et kart i næringslivet som er med på å bruke penger hvis han ikke ser resultater” (offentlig informant 23.06.05).

Det er derfor mulig å anta at samhandlingen fungerer som den skal og at forhandlingene mellom aktørene har resultert i enighet om hva som er målene og midlene for næringsutviklingssatsningen på Øvre Romerike.

Når det offentlige og det private er gjensidig avhengige av hverandre, slik det kommer frem både av teorien og av datamaterialet mitt, spiller det en avgjørende rolle hvilken og hvor stor handlingskapasitet de ulike aktørene har i regionen eller i kommunene. Det er ikke nødvendigvis slik at alle aktørene, enten det er offentlige eller private, har like stor handlingskapasitet eller mulighet til å være med på å ta bestemmelsene.

”På den politiske siden er jo utviklingsarbeid noe som det har vært sterkere tradisjon på hos noen av ordførerne for eksempel. Så det er nok med ulik tyngde man har gått inn i dette og med ulike ambisjoner” (offentlig informant 23.08.05).

Et aspekt som er avgjørende med tanke på aktørenes handlingskapasitet er det som går på makt til å kontrollere ressurser som andre har interesse av, eller makt til å få utført ting. Dette aspektet kommer jeg nærmere inn på i et senere delkapittel som omhandler nettopp dette med maktforhold

5.3.3 Aktørenes mangfold

Nettverk og partnerskap består gjerne av ulike typer aktører som føler et behov for å utveksle ressurser for å oppnå sine mål. For å generere nyskaping er det en forutsetning at partnerskapet er preget av mangfold, det vil si at det består av heterogene aktører; aktører som kan bidra med ulik kunnskap, kompetanse og ekspertise til samarbeidet. Mine informanter fra Prosjekt Entreprenørskap-partnerskapet på Øvre Romerike er ikke i tvil om at det er utelukkende positivt at et næringsutviklingssamarbeid består av ulike typer aktører. Teorien sier at det å bringe flere og ulike aktører på banen vil bidra positivt til at det genereres nye ideer og løsninger, ideer og løsninger som kanskje ikke ville kommet opp dersom samarbeidet bestod av homogene aktører.

“Jeg mener at det uten tvil har vært positivt, nettopp fordi en utfyller hverandre, respekterer hverandre og lærer av hverandre” (offentlig informant 23.06.05).

En annen av informantene var opptatt av at når man tør ”å åpne døra” og invitere noen inn som ikke representerer akkurat det samme som deg eller sitter med den samme bakgrunnen, så kommer det noe annet ut av det enn om du bare hadde snakket med likesinnede.

”Og sånn sett tror jeg at prosjektet har fått et idétilfang og utviklet noe som de ellers ikke ville gjort. Det tror jeg ligger i all sånn type utviklingsarbeid sin natur at det vil skje” (offentlig informant 23.08.05).

Flere av mine informanter er enige i at dette er både viktig og riktig:

”Det er fruktbart med flere aktører. (...) Vi har jo forskjellige ståsted og man klarer jo å omforme ideer som kommer fra andre til å kanskje øke dette til et høyere bevissthetsnivå, så det er jo positivt at det er flere aktører” (privat informant 24.08.05).

”De private har i større grad enn de offentlige pekt på markedsføring, salg og akkvisisjon som viktige momenter, noe som i stor grad har gjort at vi har kunnet utvikle oss på det området. (...) Det er kun ved hjelp av de private aktørene at vi har kunnet forbedre oss på dette punktet” (informant fra prosjektledelsen 08.09.05).

Det er ikke nødvendigvis noe fasitsvar på om heterogene partnerskap er bedre rustet til å klare brasene enn homogene, og det er gjerne slik at sammensetningen varierer fra det helt

homogene til det heterogene, alt etter hva som er intensjonen med samarbeidet. Relasjonene mellom aktørene kan også variere, fra tett samhandling til mer problematisk samordning, likeledes varierer integrasjonen. På samme måte, dog bare i heterogene partnerskap, varierer det også hvordan balansen mellom offentlige og private aktører utarter seg. Enten om det er overvekt av offentlige eller private vil dette gjerne påvirke partnerskapet på en eller flere måter. På spørsmål om hvordan de hadde opplevd balansen mellom offentlige og private aktører innen samarbeidet, svarte en av mine informanter:

”Nei, i prosjektgruppen har det jo vært overvekt av private aktører. Men siden jeg er blant dem har jeg ikke reagert noe negativt på det” (privat informant 24.08.05).

Denne private informanten hadde med andre ord ikke noen negativ opplevelse av at det i prosjektgruppen har vært en overvekt av private aktører, men som han selv forklarer det så er han også fra det private selv.

Informasjonsdokumentene om SNP- og Partnerskapsprosjektet gir opplysninger om at det i SNP-styret er en overvekt av offentlige aktører; der sitter det nemlig tre representanter fra det offentlige og to representanter fra det private. I prosjektgruppen for entreprenørskap derimot er det overvekt av private aktører, der kun en representant er fra det offentlige. I mitt casetilfelle er det med andre ord en litt skjev fordeling mellom de offentlige og private aktørene i de ulike grupperingene i prosjektet, totalt sett er derimot balansen bedre. Det er ingen av mine informanter som konkret kritiserer dette, men det blir fra enkelte poengtert at det offentlige, helst kommunene, med fordel kunne ha vært mer involvert i prosjektgruppen for Entreprenørskap, ikke bare i SNP-styret.

”Kanskje burde kommunesektoren ha vært mer direkte representert i prosjektgruppen. Prosjektgruppen er en faglig gruppe og kunne trenge noen kommunale byråkrater” (offentlig informant 23.08.05).

”Jeg har opplevd balansen av aktører som veldig god. Det eneste jeg har savnet er ØRU i prosjektgruppen – jeg savner det regionale perspektivet som de kunne bidratt med” (informant fra prosjektledelsen 08.09.05).

Med andre ord har det vært et ønske om at ØRU også skulle ha vært representert i prosjektgruppen for Entreprenørskap, ikke bare i styret. Dette ønsket har også, i følge min informant fra prosjektledelsen, vært ytret overfor ØRU uten at det har medført at en eller flere kommunale representanter har stilt i prosjektgruppen. Hvordan denne litt skjeve fordelingen har påvirket prosjektgjennomføringen er det ingen av informantene som sier noe konkret om, men trolig kunne mer offentlig representasjon i prosjektgruppen ha medført

større medvirkning for denne gruppen i prosjektet. Da ville kanskje det offentlige i større grad ha sett hvilke ressurser som fantes her og benyttet seg av mer av disse enn de har gjort med dagens organisering.

I tillegg til at balansen mellom offentlige og private aktører varierer fra partnerskap til partnerskap, varierer også, som nevnt, integrasjonen. Integrasjon kan bety både graden av strategisk fellesskap og graden av samhandling på felles eller komplementære arenaer. Graden av integrasjon, om den er god eller dårlig, vil avgjøre om det heterogene partnerskapet eller nettverket er inkluderende eller fragmentert og konfliktfylt. Inkluderende nettverk er også preget av at de er åpne for og involverer alle aktørgruppene som er aktive på den lokale arena. Som beskrevet tidligere, om hvordan SNP gikk frem for å skaffe aktører til Entreprenørskapsprosjektet, innrømmer min informant fra prosjektledelsen at det var flere som var med å utarbeide planen og som var villige til å være med enn de som faktisk fikk en aktiv rolle i plangjennomføringen. Det var særlig viljen og muligheten til å spytte inn penger som var avgjørende for i hvilken grad aktører fikk delta i prosjektet.

På samme måte som det ovenfor er beskrevet at det offentlige sitter i et avhengighetsforhold til det private fordi de ikke alene hadde klart å sette i gang et slikt prosjekt som dette, så hadde det private sannsynligvis heller ikke klart å drive et slikt prosjekt alene uten at det offentlige var villige til å bidra.

”Det vi gjør gjennom prosjektet kunne aldri ha kommet i stand uten et lokalpolitisk ønske og vilje om å gjøre dette innenfor en slik felles ramme” (offentlig informant 23.08.05).

Det er dermed, som teorien beskriver, en fordel, kanskje mest for prosjektet, men også for aktørene involvert, at det er flere og ulike aktører som deltar sammen. Begrepet mangfold gir i seg selv positive assosiasjoner, og det at det er et mangfold av aktører, en blanding av offentlige og private, er med på å skape ideer og forslag som ett enkelt sett av aktører ikke ville ha klart alene. Sammen står de sterkere, både til å være kreative, effektive og til å faktisk klare å gjennomføre det man har satt som mål. På Øvre Romerike hadde det, i følge mine informanter, ikke vært mulig verken for det private eller det offentlige å igangsette Prosjekt Entreprenørskap på egenhånd. Det at de har stått sammen om dette og delt med hverandre sine ressurser, kompetanse og kunnskap har vært helt avgjørende for å kunne gjennomføre prosjektperioden.

5.3.4 Maktforhold

Makt er et av tre begreper som Southern (2002) benytter for å analysere partnerskap. Makt- og påvirkningsdynamikken innenfor partnerskap på det lokale nivå anses som viktig; allerede fra starten av i et partnerskapssamarbeid vil det eksistere asymmetriske maktrelasjoner mellom partene. Særlig er det de offentlige aktørene som er vant med å ha dominerende roller innenfor samfunnsutviklingen.

“Rent teoretisk skulle man jo tro at de som sitter med pengene også har makta, men her har jeg opplevd at makta har rådd hele tida; det er styret som har styrt dette. Det vil jeg hevde” (offentlig informant 23.06.05).

Og styret vil altså i all hovedsak si de offentlige representantene, siden SNP-styret har en overvekt av nettopp disse. I motsetning til i SNP-styret er det, som nevnt, et flertall av private aktører i prosjektgruppen for Entreprenørskap. Når det er en overvekt av en type aktører i en forsamling, kan det tenkes at enkelte aktører, for eksempel de som er i flertall, får gjennomslag for sine interesser i større grad enn andre. Jeg spurte mine informanter om de hadde opplevd tilfeller der enkelte aktører fikk gjennomslag for sine interesser i større grad enn de andre. Ett av svarene jeg fikk var som følger:

”Jeg vil tro at det har gått en del bilaterale kommunikasjoner mellom enkelte aktører og prosjektledelsen, utenom prosjektgruppen, litt på si. Og det må det nødvendigvis ha gjort når man etablerer en inkubator finansiert via entreprenørskapsprosjektet hos en av aktørene” (offentlig informant 23.08.05).

Det denne informanten sikter til er at den nyopprettede inkubatoren er etablert i lokaler leid av Olav Thon Gruppen, som en av de private aktørene i prosjektet. Den samme informanten påpeker videre at det er slik at to av de største grunneierne i regionen er representert i prosjektgruppen, og at man dermed kan anta at noen andre grunneiere kan ha følt at man her tilgodeser noen. Informanten poengterer likevel at dette bare er spekulasjoner fra ham, men at man ikke kan se bort fra at det kan være tilfelle.

Ofte kan det oppleves at det er den posisjonen man har i samfunnet eller regionen som bestemmer hvem som har kommunal - og regional makt, altså at makten er posisjonsbestemt. Det er likevel en forskjell mellom en formell posisjon og reell posisjon (Mydske 1978), noe en av informantene mine omtaler på denne måten:

Oppleves kommunal og regional makt som posisjonsbestemt?

”Hvis man med posisjon mener formell posisjon så er det jo ikke det. Ønsket om å være aktør på en utviklingsarena er jo ikke noe som er lovbestemt. Det er ikke noen som har gitt deg dette mandatet, det er noe du tar. (...) Det er ikke den formelle posisjonen til en ordfører som avgjør hvor aktiv man er, hvor mange resultater og hva man driver med – det er på en måte den posisjonen du ønsker å ville ta i samfunnet. Hva er det politisk vilje til å gripe tak i. (...) Det er snakk om å gripe tak i de mulighetene du har og hva du har legitimitet til å jobbe med lokalt og regionalt” (offentlig informant 23.08.05).

Med andre ord er det heller, i følge denne informanten, den reelle posisjonen, den du selv griper tak i, som er avgjørende for i hvilken grad du får eller har makt til å være med på å bestemme den lokale eller regionale utviklingen. Det er likevel ikke slik at alle aktører i like stor grad har mulighet til å ”ta” denne makta. Det å drive utviklingsarbeid har sterkere tradisjoner hos enkelte aktører, for eksempel de kommunalpolitiske, enn hos andre.

Hvis man ikke klarer å oppnå den formelle eller reelle posisjonen man trenger for å være med på å avgjøre utviklingen, kan aktørenes relative makt innad i samarbeidet økes ved hjelp av deres ressurser. Ofte kan det tenkes at aktørenes makt er likeverdig med aktørenes ressurser, det vil si jo større ressurser man bidrar med jo mer makt får man. Har dette vært tilfelle i samarbeidet om entreprenørskapsprosjektet?

”Nei altså, ressursene i denne sammenhengen har jo vært mindre pengebeløp som aktørene har betalt inn og så er det jo personene som har stilt i prosjektgruppen” (privat informant 24.08.05).

”Nei, det tror jeg aldri jeg har tenkt på” (privat informant 01.09.05).

Mine private informanter har med andre ord ingen opplevelse av at de ressursene de har hatt å bidra med i Prosjekt Entreprenørskap har hatt noen betydning for den makten de har oppnådd. De føler at dette ikke har hatt noe med maktkamp, bekjempelse eller posisjon å gjøre, men at fokuset har vært på saken og prosjektet som de har arbeidet med.

Regimeteorien er også opptatt av at ressurser styrer aktørenes påvirkningsmulighet. For å forklare dette benytter teorien begrepet systemisk makt; det vil si at de ressursene som enkelte aktører innehar blir et ettertraktet politisk gode, noe som gjør at spesielle grupper får sjansen til å påvirke kommunale vedtak. De ulike aktørenes påvirkning er dermed avhengig av hva de har av ressurser som politikerne anser som viktige. Har aktørene i Prosjekt Entreprenørskap opplevd at deres ressurser har vært et ettertraktet gode?

”Vi er jo dominerende her oppe, så det ville ha vært litt rart hvis vi ikke deltok, rett og slett. Vi føler oss jo, med rette tror jeg, som en motor i næringsutviklingen på Romerike” (privat informant 24.08.05).

En annen av mine informanter fremhever det at de jo ikke har bidratt med mer enn 100.000 i året, noe som han ikke anser som en veldig stor sum, og at han dermed ikke tror at disse finansielle ressursene har vært spesielt ettertraktet. Men andre typer ressurser kan jo også være viktige:

”Jeg tror at det største bidraget vårt har vært at vi har stor kontaktflate og vet litt om hva man må legge til grunn når man ønsker etablere seg eller flytte” (privat informant 01.09.05).

Som nevnt er dette med handlingskapasitet også et aspekt ved makt. Stone (1989, i Bukve 2001) skiller mellom et ”sosial kontroll”-perspektiv på makt, der aktørens makt avhenger av evnen til å kontrollere ressurser som andre er interessert i, og et ”sosial produksjon”-perspektiv på makt, der makt handler om å få utført noe og ha makt til noe. Det er viktig å skille mellom makt over og makt til, eller maktens kontrollside og maktens produksjonsside. Om det er slik at aktørenes ressurser har bidratt til deres relative makt i partnerskapet er mine informanter usikre på. En av mine informanter påpeker at ressursene som aktørene har bidratt med har begrenset seg til mindre pengebeløp og de personene som man har stilt med i prosjektgruppen. Dermed har det jo derfor vært avgjørende hvilke interesser og ”maktforhold” som disse personene har brakt med seg. Informanten hevder at det ikke har funnet sted noe kampvoteringer eller noen stridstema i samarbeidet.

”Jeg føler at vi i veldig stor grad har trukket i samme retning uten at det har vært noe behov for å nedkjempe noen eller ha noen konfrontasjoner med noen øvrige deltakere” (privat informant 24.08.05).

En annen informant forteller også at man hele tiden har vært mer samkjørte enn man har vært uenige, og at det har vært fokus på sak og ikke på posisjon eller styrke og ressurser hos aktørene.

”Det er mer som privatpersoner vi sitter der egentlig” (privat informant 01.09.05).

Autonomi vil si å være uavhengige av andres disposisjoner, og det å være autonom kan sies å være en forutsetning for å ha makt. Autonomi trenger ikke bety at man har kontroll over andre, det som er forutsetningen er at man har kontroll over egne interesser. På samme måte som mennesker kan være autonome, kan også kommuner eller regioner være det. Den kommunale eller regionale autonomien har to dimensjoner; vertikal og horisontal. Dersom

en kommune eller en region er vertikal autonom betyr det at det er de lokale eller regionale kommunalpolitiske organene som bestemmer og at det lokale styret ikke påvirkes av statlige styresmakter. Den horisontale autonomien avhenger av om det er de folkevalgte eller andre aktører som sitter på bestemmelsene i regionen. Som det har kommet frem på mange punkter tidligere i denne oppgaven, sitter ikke det offentlige alene på beslutningsmyndigheten på Øvre Romerike. Det offentlige har sluppet til det private i avgjørelsene og beslutningene og dermed er det ikke noe horisontal kommunal autonomi i regionen. Regionen kan derimot sies å være vertikal autonom, fordi det er det lokale selvstyret som bestemmer. Norske styresmakter har gitt større og større frihet til norske kommuner og regioner til å selv utforme sin politikk uten innblanding. Innenfor næringsutviklingssatsningen på Øvre Romerike er det kommunene selv, i samarbeid med blant annet fylkeskommunen og private aktører, som har stått bak og stått for utviklingen av utviklingsprosjektene, og det er ingen over dem i det hierarkiske styringssystemet, som for eksempel staten, som har hatt innvirkning på dette.

”Det er og har vært opp til oss. Men det er jo ingen tvil om at i prosessen så var det veldig mye drahjelp fra statlige aktører, både politisk og administrativt. (...) Staten har vært pådriver og bidragsyter, men aldri stilt krav i den forstand at de har sagt at her skal det gjøres sånn og sånn. I forhold til å bestemme har regionen vært selvstendig” (offentlig informant 23.06.05).

Det heter gjerne at dersom man skal få et offentlig-privat partnerskap til å fungere optimalt, så er det en forutsetning at alle av partnerskapets aktører har en eller flere felles forståelsesmåte(r) i forhold til prosjektet, både med tanke på organisering og gjennomføring. I tillegg til systemisk makt er også styringskoalisjon et sentralt begrep i regimeteorien. Forrangsmakten, som er en forutsetning for en styringskoalisjon, oppstår gjennom å ha tilstrekkelig kapasitet og ressurser til å dra nytte av sin posisjon i samfunnet. Makten blir reell gjennom de felles forståelsesmåtene som blir utviklet når ulike aktører samhandler (Lyngstad 2000). Kritikken mot regimeteorien er at disse felles forståelsesmåtene kan enten være der i utgangpunktet, ved at aktørene kommer inn i partnerskapet med noenlunde samme oppfatninger, eller de kan bli skapt som følge av samarbeidet. Sammenhengen mellom felles forståelsesmåter og etableringen av en styringskoalisjon er dermed noe uklar.

Var de felles forståelsesmåtene om prosjektet til stede hos de ulike aktørene på forhånd, eller er de blitt skapt som følge av samarbeidet?

”Nei, de var ikke til stede på forhånd, og jeg vet ikke om de er blitt skapt heller. Men vi lever i fred med hverandre” (offentlig informant 23.06.05).

”Det var jo et veldig sterkt fellesskap som utviklet dette prosjektet. Og det fellesskapet, som var stort, det har jo etter vår mening i alt for liten grad vært brukt i gjennomføringsfasen. Så i det ligger vel at den fellesforståelsen, den er på en måte ikke blitt videreutviklet. (...) Prosjektet har ikke bidratt til en sterkere fellesforståelse mellom aktørene” (offentlig informant 23.08.05).

Mens andre informanter hevder at:

”Jeg tror nok helt klart at det er blitt skapt i løpet av prosjektperioden, for vi famlet i starten” (privat informant 24.08.05).

”Det er både og. Noe var der i utgangspunktet, men de felles forståelsesmåtene har utviklet seg innholdsmessig og det samme har forståelsen for hva som skal, må og bør gjøres – den har utviklet seg gjennom prosjektets og samarbeidets gang” (informant fra prosjektledelsen 08.09.05).

Det er med andre ord uenighet blant mine informanter i hvilken grad disse fellesforståelsesmåtene er blitt skapt som følge av samarbeidet, om de var der i utgangspunktet eller om de er der på noen måte i det hele tatt. Som teorien sier er det ikke ofte det er enten sånn eller sånn, som regel er det en blanding av at visse fellestenkninger var til stede i utgangspunktet og at en del fellesforståelser er blitt skapt som følge av at man har sittet sammen og jobbet for å komme frem til enighet. Dette er trolig også tilfelle for Entreprenørskapssamarbeidet på Øvre Romerike. Samtidig som aktørene har hatt visse fellesinteresser for Øvre Romerike som region og for næringsutviklingen i denne, så er det også naturlig at de forskjellige aktører stiller med ulike tanker og ønsker for hvordan utviklingen skal foregå. Ikke alltid lar disse ønskene seg forene og da er utfordringen å klare å samkjøre ønsker og interesser slik at alle blir fornøyde og at fellessatsningen ikke minst kommer regionen til gode. Dette med å klare å skape et samsvar mellom ulike interesser har jeg drøftet tidligere i kapittelet, og på det feltet var mine informanter enige om at dette hadde aktørene vært flinke til, selv om det fantes ulike oppfatninger i utgangspunktet.

I følge teoriene har det vært lite forskning i Norge på hvordan kommunepolitikerne opptrer som lokalpolitiske aktører og om det er kommunepolitikerne selv eller om det er andre aktører i lokalsamfunnene som bestemmer utviklingen. Mine informanter ble stilt spørsmålet om hvilke aktører - de kommunalpolitiske eller de private – det er som ”eier” de endelige avgjørelsene om det lokale/regionale utviklingen. Svarene jeg fikk var ytterst forskjellige, noe som tyder på at det kanskje ikke er like lett å si at det er enten den ene eller den andre. En av mine offentlige informanter sier at i forhold til hva som skjer av reell utvikling, så er det helt klart at det er i privat sektor at de tyngste avgjørelsene tas. Dette gjelder i forhold til lokalisering, initiativ, etableringer og nedlegginger:

”Så sånn sett så har det vært, og vil det være, privat sektor som fører an” (offentlig informant 23.08.05).

En av mine private informanter derimot mener det helt motsatte, nemlig at det er det offentlige aktørene som sitter på beslutningsmyndigheten, og får støtte hos prosjektledelsen:

”Vi føler helt klart at styret, det er de kommunale aktørene – det er de som tar avgjørelsene og sånn sett eier dem” (privat informant 24.08.05).

”Uten tvil så er det de offentlige aktørene som er beslutningstakerne. Og det er og har vært et dilemma også, for som det sier seg selv så kan det være vanskelig å få med de private når de ikke har noen reell beslutningsmyndighet” (informant fra prosjektledelsen 08.09.05).

En annen privat informant er derimot usikker på hvem det er som ”bestemmer” næringsutviklingen:

”I dette prosjektet så er det jo styret, som er styrt av det offentlige, som styrer utviklingen i prosjektet. Men jeg tror at næringsutviklingen på Øvre Romerike blir styrt av andre, og det er ikke sikkert at vi er en av dem” (privat informant 01.09.05).

5.3.5 Blokkeringer og barrierer

I tilknytning til maktperspektivet finnes det også et næringsmaktperspektiv. Dette perspektivet omhandler, som beskrevet i teoridelen, kapasiteten til å delta i (re)defineringen og (re)komponeringen av organisatoriske og institusjonelle strukturer i et område. Det går ikke hovedsakelig på kontroll, men mer på det å ha innflytelse på rammebetingelser i regionen. I en region vil det, i følge Onsager (1997) ofte være ulike næringsordener som opererer nærmest symbiotisk side om side. Sterke nettverk og ujevn næringsmakt mellom ulike næringsordener i en region vil kunne skape indre barrierer for entreprenørskap, omstilling og fornyelse.

Barrierer og blokkeringer som finnes innad i regionen og eventuelt utenfor regionen gjør det vanskelig for flere og ulike aktører å starte opp og gjennomføre et samarbeid om en regional næringsutvikling. Barrierer og blokkeringer kan også finnes innad i det aktuelle partnerskapet og dermed kan gjøre det vanskelig for de ulike aktørene å samarbeide om det aktuelle næringsutviklingsprosjektet. Mine informanter er til dels uenige i til hvilken grad slike blokkeringer og barrierer har vært til stede i regionen og i samarbeidet:

”Jeg kan ikke peke på noe spesielt i forhold til det. Tradisjonelt og fortsatt er det et godt samarbeidsklima mellom kommunene i regionen her, åpenhet både mellom kommunene og personene. Blir man uvenner i en slik sammenheng har man blokkert noe, men det har ikke skjedd her” (offentlig informant 21.06.05).

”Nei, det kan jeg ikke si. Jeg har ikke sett noen barrierer” (privat informant 24.08.05).

En informant påpeker at når man har seks kommuner innenfor et lite geografisk område og det bare er noen fra disse kommunene, fra den offentlige siden, som har deltatt i utviklingen av dette plandokumentet, så blir eierskapet til det dokumentet og til prosessen noe ulik i de forskjellige kommunene.

”Barrierer går jo da på; hva har du av ressurser og hva har du av muligheter til å følge opp på hjemmebane? Og det er kanskje en barriere å kunne følge opp i kommunene det som kommer av effekter” (offentlig informant 23.08.05).

En annen informant trekker frem at det ligger barrierer i det å skulle utvikle seg fra et jordbrukssamfunn/-region til en internasjonal flyplassregion, og at dette har vært et problem. De fleste av de virksomhetene man jobber mot for å få etablert i regionen er internasjonale, og det er dermed et kjempepotensial i det å få til en mer dynamisk og offensiv utvikling. I dette ligger det også en stor utfordring for regionen. Historisk sett er nemlig Romerike en region med lavkompetanse, og det har dermed, i følge informanten, også i en viss grad vært vanskelig å rekruttere kompetansebedrifter dit.

”Akkurat dette med kompetanse er en treg materie å bearbeide – særlig er det vanskelig å tiltrekke seg de store kompetansebedriftene” (informant fra prosjektledelsen 08.09.05).

Også i forhold til det økonomiske og administrative, og i forhold til det å mestre at aktørene stiller med ulike ønsker og interesser, har det vært barrierer som det har vært nødvendig for både regionen og samarbeidet å løse. En av mine informanter hevder det har vært en hel haug med barrierer underveis. En av dem har vært næringslivets evne og vilje til å bidra med penger. En annen barriere har vært Fylkeskommunen som ønsket en annen rolle enn kommunene og ØRU tolket:

”Det er en rekke barrierer her fordi egeninteressene er jo alltid til stede, fra den minste aktør til den største kommunen, og da tenker jeg både privat og offentlig sektor. For egeninteressen og egenøkonomien, egne ansatte, egne prinsipper osv. har vært der og dette er komplisert” (offentlig informant 23.06.05).

Har dette hindret samarbeidet?

”Ja, det har det. Og det har til tider skapt stor uenighet og til dels konflikter. Og etter min mening har det delvis ødelagt regionsamarbeidet, fordi det å stoppe ting er mye lettere enn å få det i gang” (offentlig informant 23.06.05).

Fra mine informanter pekes det med andre ord på flere barrierer som har gjort at det til tider har vært svært vanskelig å drive Prosjekt Entreprenørskap-samarbeidet. Det innebærer blant annet det å være en region med tradisjonell lav kompetanse og de utfordringene det dermed er å tiltrekke seg kompetansebedrifter. I tillegg har det vært barrierer i forhold til å finansiere prosjektene samt i forhold til å klare å sette egeninteressene til side til fordel for regionens beste. For at et offentlig-privat partnerskap skal lykkes på best mulig måte er det viktig at det ikke eksisterer slike barrierer som blokkerer fellesskap og samhandling. For Entreprenørskapsprosjektets del vil det tilsi at samarbeidet ikke har klart å oppnå alt det kunne ha oppnådd dersom det ikke hadde eksistert noen barrierer. Aktørenes samarbeid har både påvirket og blitt påvirket av dette, og gjennomføringen av prosjektene har likeledes i større eller mindre grad blitt påvirket av de barrierene og utfordringene som har funnet sted. I forhold til konkrete blokkeringer i samarbeidet har det ikke vært noe å sette fingeren på.

5.3.6 Prosjektet og samarbeidets utfall

Når man skal se tilbake på et prosjekt og evaluere det, er det mest naturlig å se på de resultatene som er kommet ut av satsningen. I forhold til Prosjekt Entreprenørskap var det derfor naturlig å spørre arbeidsgiveren, og de som satte i gang SNP-prosjektene, ØRU, om hvordan de har opplevd resultatene som har kommet. En av mine informanter fra ØRU innrømmer at de ikke har vært helt fornøyd med de resultatene som er kommet ut av SNP-prosjektene, og dermed også av Prosjekt Entreprenørskap:

”Det er jo gjort masse arbeid, grunnleggende arbeid på forskjellige områder, som også er positivt arbeid, men som det kanskje ikke har kommet så mye praktisk og konkret ut av” (offentlig informant 21.06.05).

Men hva er så årsaken til at det ikke har blitt så vellykket, eller at i hvert fall oppdragsgiveren ØRU ikke opplever prosjektene som helt vellykket. Min informant mener at dette ligger på mange ulike plan. Blant annet er det et vanskelig arbeid, sier min informant, og han er ikke så sikker på at det er så mange andre liknende prosjektsamarbeid som har fått det til så veldig mye bedre, ut fra forutsetningene. At man går på noen skjær i et slikt arbeid tror han er ganske vanlig. I tillegg ligger det også litt på det økonomiske planet:

”Det har mye med økonomi å gjøre, hvor mye man legger i potten, og særlig nå når de kommunale budsjettene er stramme så er det veldig vanskelig å få ut midler dersom man ikke ser noen konkrete resultater i andre enden” (offentlig informant 21.06.05).

Et aspekt som i ganske stor grad kan belyse et samarbeidsprosjekts vellykkethet er hvordan aktørene har opplevd at gevinsten gjenspeiler den satsningen de gjorde da de gikk inn i prosjektet. Jeg spurte mine informanter om de opplever at gevinsten gjenspeiler satsningen:

”Kommunene føler nok litt at den ikke gjør det. Og det blir jo litt av spenningsmomentet i hvilken grad kommunene er villige til å satse i det videre arbeidet” (offentlig informant 21.06.05).

”Det kan det kanskje stilles et kritisk spørsmål ved på det nåværende tidspunkt” (offentlig informant 23.06.05).

Disse to informantene har altså opplevd at satsningen har vært større enn det de har fått tilbake. Tidligere uttalte også en av informantene at de gikk inn i dette med den troen at satsningen nok ville være større enn det de ville få tilbake. Slik sett er det ikke sikkert at dette er så negativt, eller i hvert fall ikke uventet, for aktørene. En av mine informanter poengterer også at man jo ikke vet den fulle effekten ennå, slik sett kan det fortsatt være resultater og gevinster i vente. Man kan måle aktivitet, for eksempel i form av hvor mange bedrifter som er oppsøkt og som man har hatt møter med, men utover det så foreligger det ikke noen ordentlige resultater ennå.

”Kvantitative målbare resultater med tanke på hva som har skjedd på etablerersiden – det er for tidlig å si noe om” (offentlig informant 23.08.05).

En annen informant er opptatt av at de kan si seg fornøyd med gevinsten, nettopp fordi de ikke har satset all verden. Og at gevinsten derfor gjenspeiler satsningen. I forhold til de konkrete resultatene er han vel likevel enig at det gjenstår et stykke arbeid:

”Vi føler vel kanskje ikke at vi har oppnådd de helt konkrete resultatene ennå, men vi innbiller oss at dette har løftet bevisstheten rundt omkring i Norge om denne regionen, og det er positivt for oss, derfor mener vi det er suksessfullt” (privat informant 24.08.05).

”For oss har jo ikke satsningen vært så stor. (...) Men gevinsten har jo heller ikke vært så stor. Gevinsten her er jo at man har kontakt med hverandre og jobber mot samme mål. (...) Jeg tror den største nytten ut av dette er relasjonene, eller prosessen i det” (privat informant 01.09.05).

Det er her viktig å understreke at det er informantenes syn på prosjektets vellykkethet og suksess som kommer frem her, og at prosjektet fortsatt pågikk da disse meningene ble uttalt. Prosjektet er ennå ikke avsluttet, og det er derfor fortsatt ikke mulig å si noe mer konkret om

de rene kvantitative resultatene av satsningen. Dette har heller ikke vært mitt mål med denne oppgaven. Det disse informantene likevel poengterer, er at selv om de konkrete resultatene ikke er der ennå, så har de likevel oppnådd en gevinst gjennom at flere og ulike aktører har arbeidet sammen mot samme mål, og at man gjennom samarbeidet har fått satt regionen på kartet.

”Den direkte gevinsten er at man har samlet regionale og lokale krefter, regionen er gjort mer kjent, man har skaffet grundig grunnfinansiering og man har skaffet interessenter” (informant fra prosjektledelsen 08.09.05).

I følge nettverksmodellen til Kickert m.fl. (1997a) stadfester man suksess ut fra i hvilken grad aktørene i samarbeidet realiserer den kollektive handling. Den kollektive handling er karakterisert av en samhandling der man fordeler informasjon, mål og ressurser aktørene i mellom. Mine informanter er delte i synet på hvor suksessrikt samarbeidet om Prosjekt Entreprenørskap har vært. En av mine informanter mener at hvis man legger denne definisjonen av suksess til grunn, så vil han si at det har vært mer suksessrikt, enn når man bare så på hvilke resultater som hadde komme ut av samarbeidet:

”Vi har jo opplevd, og opplever, at det offentlige og flere av de store private aktørene daglig jobber sammen om felles prosjekter og for å nå målsettingene” (offentlig informant 23.06.05).

”Jeg synes det er vanskelig å si. (...) Vellykketheten – hvis man skal måle etter konkrete målsettinger i disse prosjektene, så får jeg da håpe at man får til noe mer enn det vi har vist hittil. (...) Jeg tror nok vellykketheten mer er prosessen og hvilket bidrag det kan være for fremtiden” (privat informant 01.09.05).

”Finansielt har det vært en suksess. Og i forhold til villighet og til å ha tro på prosjektet har det vært en suksess” (informant fra prosjektledelsen 08.09.05).

”Sånn midt på treet. De helt konkrete resultatene gjenstår, men man kan jo tro at man har beredt grunnen for at det også kommer konkrete resultater etter hvert” (privat informant 24.08.05).

Og nettopp da trekkes det også inn igjen det som ble poengtert av mine informanter ovenfor, at mye av suksessen til Prosjekt Entreprenørskap ligger i det organisatoriske arbeidet som er blitt gjort gjennom prosjektperioden. Selv om ikke alle de konkrete resultatene er på plass ennå, mener de likevel at samarbeidet har vært en suksess, nettopp fordi samarbeidet har holdt stand gjennom hele perioden og at de hele tiden har jobbet sammen mot felles mål.

En informant uttrykker derimot at den kollektive handlingen ikke har vært så bra som enkelte av de andre mener, i hvert fall ikke innen prosjektgruppen.

”Det har jo ikke vært så mye kollektiv handling i prosjektgruppen. Det har vært handlinger, men det har vært løst på andre arenaer, med andre strukturer, enn i akkurat prosjektgruppen” (offentlig informant 23.08.05).

Som beskrevet i teorien om regionale partnerskap kan utfallet av regionale partnerskapsdannelser tenkes å variere langs to dimensjoner; i hvilken grad partnerskapet bidrar til å skape omforente målsettinger, strategier og metoder for regional utvikling, og i hvilken grad disse målene og strategiene understøttes av ressurser.

I forhold til om partnerskapssamarbeidet om Prosjekt Entreprenørskap har klart å skape omforente målsettinger, strategier og metoder for regional utvikling, er mine informanter i stor grad enige om at det har det på en eller annen måte:

”Jeg mener at man har klart å enes om dette” (offentlig informant 23.06.05).

”Det er et kjempegrunnlag” (offentlig informant 23.08.05).

”Det håper jeg jo, men det er vanskelig å vite. Skal man ha et eget apparat for det så kreves det ressurser og da må jo prosjektet dras videre og det må det gis et grunnlag for” (privat informant 01.09.05).

”Det er dette vi arbeider med nå, gjennom evaluering og med tanke på eventuell videreføring av arbeidet” (informant fra prosjektledelsen 08.09.05).

Ikke alle er like bastante i sine svar i forhold til dette, men selv om de ikke kan gi et klart svar på at ”ja, det har det”, så er i hvert fall alle enige om at de i stor grad har klart å enes med hverandre, at de har lagt et kjempegrunnlag for videre samarbeid om næringsutvikling og at de håper at dette er noe som kan føres videre, til fordel for alle.

I forhold til den andre dimensjonen, om målsettingene, strategiene og metodene har vært understøttet av tilgjengelige ressurser, er mine informanter ikke like ensartede i sine svar.

”Det er selvfølgelig aldri nok med slike ressurser, men samtidig er det nok likevel i den forstand at vi har greid å finansiere opp hele tiden” (offentlig informant 23.06.05).

”Vi sa når vi skulle gå i gang med gjennomføringa at det er viktig at vi skaffer oss ressurser i utgangspunktet, derfor fikk vi den kommunale grunnkapitalen, samt pengene fra Fylkeskommunen, på plass” (offentlig informant 23.08.05).

Grunnkapitalen fra det offentlige var med andre ord på plass før man gikk i gang med satsningen, deretter bestod utfordringen i å få tak i nok kapital fra de private aktørene. Som nevnt tidligere i oppgaven hevder noen av mine informanter at det har vært vanskeligere enn antatt å få nok penger ut fra det private. Denne problemstillingen er drøftet mer inngående i den forbindelse. Om det så er på grunn av manglende kapital fra det private, eller om det er

fordi den offentlige grunnfinansieringen ikke var stor nok, at mine informanter mener at det med fordel kunne vært mer ressurser å ta av er vanskelig å gi et konkret svar på. Som med de fleste andre ting er det trolig en mellomting. Kanskje det rett og slett ikke har vært nok ressurser i regionen totalt sett? To av mine aktører trekker i hvert fall frem at man med fordel kunne ha gått ut bredere og også fått med aktører utenfor regionen.

”Vi synes at man bør tenke videre enn Øvre Romerike på dette” (privat informant 24.08.05).

”Det finnes nok ressurser, men regionen kan ikke klare det alene – man må hente ressurser utenfra” (informant fra prosjektledelsen 08.09.05).

At en av disse informantene er fra prosjektledelsen kan kanskje tyde på et snev av etterpåklokskap, da det er denne ledelsen som i utgangspunktet ”valgte” ut hvilke aktører de tok med i prosjektet. Men samtidig er jo også slike prosjekter til for å lære, og dersom man fortsetter satsningen utover i en ny periode, er nok dette noe prosjektledelsen vil ta med som en erfaring og gjøre annerledes neste gang.

De fleste av mine informanter er enige om at samarbeidet i større eller mindre grad har bidratt til å skape omforente målsettinger, strategier og metoder for regional utvikling, i det minste er det laget et godt grunnlag for å skape dette. Informantene er på den andre siden litt tvetydige på om disse målene og strategiene har vært understøttet av tilgjengelige ressurser. Det er ingen som påstår at det ikke har vært tilgjengelige ressurser, men man er uenige om det har vært nok ressurser og om man skulle ha beveget seg ut av regionen for å få tilgang til nok ressurser for å oppnå dette. Et partnerskap som er preget av en sterk strategisk integrasjon, altså der man har klart å skape disse omforende målsettingene, strategiene og metodene vil enten være et visjonært eller et synergisk partnerskap, avhengig av om det har vært henholdsvis små eller store tilgjengelige ressurser. I det visjonære partnerskapet har aktørene en felles oppfatning av strategier for regional utvikling, men det finnes relativt få ressurser eller virkemidler tilgjengelig for å implementere dem. Det synergiske partnerskapet er idealmodellen, der samarbeidet er preget av omforente strategier og nok tilgjengelige ressurser til å implementere dem. Alle mine informanter poengterer at skissen av Prosjekt Entreprenørskap er en skisse alle aktørene sammen har stått bak, og at det ikke har vært noen store problemer i forhold til å enes om satsningsområdene. Dermed må grunnen til at alle strategiene i prosjektplanen ikke gjennomføres ligge på et annet plan enn at det er uenighet om målsettingene og strategiene. Det har vært poengtert fra flere av mine offentlige

informanter at det har vært vanskeligere å få ut penger fra det private enn det de hadde trodd på forhånd, og at det var blitt lovet en større finansiell deltakelse enn det som faktisk ble realiteten. Det er derfor sannsynlig å tro at det er på de tilgjengelige ressursene at resultatet ligger og faller på. Det har vært fremskaffet mye finansielle ressurser til Prosjekt Entreprenørskap, men ikke nok til å få gjennomført alle strategiene og målsettingene. Det er derfor nærliggende å karakterisere prosjektpartnerskapet som en mellomting mellom et visjonært partnerskap og et synergisk partnerskap, der mulighetene til å skape idealmodellen av et partnerskap i fremtiden ligger i det å skaffe til veie siste rest av det som trengs av ressurser.

5.4 Prosjekt Entreprenørskap i dag

Strategiene i Prosjekt Entreprenørskap har vært utsatt for endringer og justeringer underveis i gjennomføringsprosessen. Det som i utgangspunktet utgjorde fem tiltak for entreprenørskap, som beskrevet overfor, er i dag nedjustert til å utgjøre tre tiltak/delprosjekter;

1. Inkubator og nyskapingskompetanse
2. Utvikling og etablering av næringshager
3. FINESSE (EU-prosjekt for internasjonalisering av SMB-bedrifter)

Prosjektet har gjennomført en kartlegging av bransjer som bør søkes lokalisert til regionen. Kartleggingen danner basis for videre satsning innenfor området Entreprenørskap, og har resultert i konseptet BusinessPoint Norway. Konseptet setter fokus på mulighetene Gardermoregionen har for bedrifter innen logistikk, transport, reiseliv og flyteknisk/flyplassrelatert virksomhet (om Entreprenørskap - www.snp.no¹¹).

Gardermoen Inkubator startet opp 1. september 2005. Foreløpig er åtte bedrifter på plass (bedriftene – www.bizpointinkubator.no¹²). BizPoint Inkubator på Gardermoen stiller kompetanse, miljø og kontortjenester til disposisjon i oppbyggingsfasen av bedrifter. Inkubatoren skal bistå med det praktiske som krever mye energi i utviklingen av nye

¹¹ <http://www.snp.no/index.php?id=40> – 08.02.06

¹² <http://www.bizpointinkubator.no/index.php?id=78> – 15.02.06

bedrifter, i tillegg til nettverk og kompetanse på viktige områder. Inkubatoren er et samarbeid mellom det offentlige og private virksomheter i Gardermoregionen. Målet er å hjelpe til med å skape solide bedrifter som står på egne ben. BizPoint Inkubator bygger på et konsept som finnes i kunnskaps- og nyskapsmiljøer over hele landet (om Bizpoint Inkubator – www.snp.no¹³).

Det som i figur 4.1 ovenfor ble skissert som delprosjektet ”Akkvisisjon” er det som nå omtales som BusinessPoint Norway-konseptet. Dette er blitt utviklet som et nettverk av regionale krefter som i fellesskap profilerer og informerer om flyplassregionen.

BusinessPoint Norway har hatt som mål å få bedre fram hva flyplassregionen står for, sette større fokus på mulighetene for bedrifter som vil lokalisere seg der og være et kontaktpunkt. BusinessPoint Norway har fokus på næringsklyngene i flyplassregionen og retter seg mot bransjer, investorer og innovasjonsmiljøer som søker lokalisering og gode forretningsmuligheter (Strategisk Næringsplan 2002-2006, Entreprenørskap – prosjektbeskrivelse revidert 30. juni 2004). Delprosjektene ”Nyskapskompetanse og inkubator” og ”Næringshager” fra figur 4.1 er med videre i satsningen. Næringshagene er så vidt jeg har funnet ut fortsatt på et utviklingsstadium. Det fjerde delprosjektet ”Investeringsselskap” er tatt ut av prosjektplanen:

”Såkornprosjektet/investeringsprosjektet i Prosjekt Entreprenørskap er foreløpig lagt på is. Det ble altfor komplisert” (offentlig informant 23.06.05).

SNP-administrasjonens opprinnelige prioritet var at inkubator/bedriftsskaping skulle være Prosjekt Entreprenørskaps hovedsatsningsområde, deretter kom investeringsselskap og nummer tre var akkvisisjon. Prosjektgruppen opplevde dette som feil prioritering:

”Jeg tror nesten alle vi andre (prosjektgruppen) sa at det er helt urealistisk å tro at vi skulle klare å skaffe penger til å dra i gang et eget investeringsfond der oppe, fordi slikt får man bare til dersom stat og kommune, særlig statlige midler, går inn med ganske stor risiko, og akkurat da fantes det ikke penger. (...) Det var ikke offentlige penger og vi sa at det der tror vi lite på, så da ble det ganske fort lagt på is” (privat informant 01.09.05).

I tillegg til de nevnte delprosjekter som fortsatt er en del av Prosjekt Entreprenørskap er FINESSE-prosjektet kommet inn som et delprosjekt. Finesse står for ”Facilitating Incubator Networking and Exchanges of Services for Small Enterprises” og er et prosjekt som skal

¹³ <http://www.snp.no/index.php?id=41> – 08.02.06

skape et nettverk av inkubatorer og kompetansemiljøer som støtter små og mellomstore bedrifter (SMB) som skal internasjonalisere. Dette faller da sammen med det nevnte delprosjektet som omhandler inkubator og nyskapingskompetanse. Siden denne sistnevnte strategien er såpass ny i prosjektet, vet jeg lite om dens utvikling og gjennomføring.

6. Konklusjon

Den overordnede teorien for denne oppgaven er regional næringsutvikling. Denne teorigrenen poengterer viktigheten av å være en innovativ region med henhold til å være konkurransedyktig og tiltrekke seg bedrifter og folk. Governanceteoriene er opptatt av at det har foregått og foregår en ny samfunnsorganisering fordi beslutningene om samfunnsutviklingen ikke tas av det offentlige alene, men at andre aktører, som for eksempel private, trekkes inn i beslutningsorganene. Denne nye måten å organisere seg på skjer gjennom partnerskap eller nettverk der både offentlige og private aktører deltar.

I den teoretiske tilnærmingen tidligere i oppgaven har jeg kommet inn på ulike aspekter ved offentlig-privat samarbeid. De to mest benyttede begrepene for å beskrive slike samarbeid er partnerskap og nettverk. Både offentlig-private partnerskap og offentlig-private nettverk omhandler at ulike typer aktører trekker sammen og i samarbeid søker å oppnå felles mål. Uansett om begrepet er partnerskap eller nettverk, beskriver teoriene ulike aspekter og kriterier ved samarbeidet som bør være til stede for at det skal oppnå de målene som er beskrevet og for at samarbeidet kan oppleves som en suksess. Teoriene beskriver også en del utfordringer som kan oppstå når offentlige og private aktører inngår i et offentlig-privat partnerskap eller nettverk. Disse utfordringene må alle aktørene ta hensyn til og forsøke å løse slik at de ikke ødelegger for samarbeidet.

Teoriene understreker at det må finne sted en samordning mellom aktørene for at samarbeidet skal lykkes. Denne samordningen finner sted ved at aktørene har en gjensidig tilpasning til hverandre og at de kombinerer kompetanse og ressurser for å nå felles mål. I det ligger også viktigheten av at det finnes et interessefellesskap for det man arbeider med og mot. For at et offentlig-privat samarbeid skal være nyttig er det en forutsetning at man i fellesskap er kommet frem til hva som er formålet med den felles satsningen. Det er også viktig at alle aktørene har tillit til hverandre og at det eksisterer en åpenhet og lojalitet mellom de ulike deltakerne. Videre er det en forutsetning at det eksisterer en gjensidig avhengighet mellom aktørene, at alle er like avhengige av hverandre og at det ikke er en aktør som har en autonom stilling. Alt dette kan sammenfattes i begrepet ”integrasjon” – for å oppnå et vellykket samarbeid kreves det at aktørene utgjør en integrert enhet. Det er også et pluss for samarbeidet at det består av ulike typer aktører, da mangfold av aktører er

avgjørende for å være nyskapende. Ulike aktører innehar ulik kunnskap og kompetanse, og dette genererer nye ideer og løsninger oftere enn ved homogene samarbeid. Dersom samordningen finner sted på en slik måte at aktørene har tillit til hverandre, er lojale og åpne, de er enige om hva som er mål og midler for samarbeid, de har en felles interesse for det de arbeider med, de er alle gjensidig avhengige av hverandre og de innehar ulik kompetanse og kunnskap som de deler med hverandre, ligger alle forhold til rette for at samarbeidet vil bli vellykket. Disse aspektene vil altså virke fremmende i forhold til en samarbeidssuksess dersom de oppfylles slik teoriene beskriver.

Det er også en del andre utfordringer knyttet til offentlig-privat organisering og det er viktig at de løses på en god måte for alle. Det er særlig dette med makt og maktforhold som er interessant. Makt er til stede i alle samfunnslag og sammenhenger, også i offentlig-private partnerskap og nettverk, og ujevn maktbalanse mellom ulike typer aktører kan medføre en følelse av mer- eller mindre verdi. Det er også utfordringer tilknyttet det som har med demokrati å gjøre; at det kan hevdes at offentlig-privat organisering utgjør et demokratisk problem. I denne forbindelse kommer myndighetenes rolle inn, da det er de som tidligere har hatt en særegen rolle i forhold til å ta beslutninger. Når private aktører slippes inn i beslutningsorganene kan det bli tatt avgjørelser som strider mot de demokratisk folkevalgte opprinnelige ønsker og ikke minst befolkningens ønsker. Utfordringer for et offentlig-privat partnerskap eller nettverk kan også komme i form av barrierer eller blokkeringer, det være seg barrierer for offentlig-privat samarbeid i regionen eller i form av direkte blokkeringer av det samarbeidet arbeider mot.

Dersom aktørene har klart å samordne seg som beskrevet ovenfor, og man også har klart å unngå at maktbalansen er skjev, at demokratiet undergraves og at barrierer og blokkeringer har fått ødelegge samarbeidet, ligger med andre ord alt, i følge teorien, til rette for at man skal kunne oppnå et vellykket offentlig-privat partnerskap eller nettverk. I motsatt tilfelle kan de virke hemmende på en samarbeidssuksess. Hvordan har dette så artet seg på Øvre Romerike og i Prosjekt Entreprenørskap?

6.1 Mine hovedfunn

6.1.1 Generelle tendenser

For at en region skal kunne hevde seg i den internasjonale og nasjonale konkurransen er det viktig å være konkurransedyktig; være nyskapende og løse de utfordringene som man til enhver tid møter. I følge teorien har regionale samfunn med nettverk av privat næringsliv og offentlig virksomhet en viss kapabilitet til å møte slike utfordringer. Første steg på veien mot å bli et slikt regionalt samfunn, var for Øvre Romerike å samle kommunene i et interkommunalt samarbeid. I forbindelse med utbyggingen av Gardermoen var kommunene i regionen opptatt av de mulighetene og utfordringene som ville følge av dette, og hvordan de best kunne utnytte og løse dem. Svaret for kommunene var å jobbe sammen, både for å få en befolkningsvekst og næringsvekst til kommunene og til regionen.

For å få til en vekst i næringsutviklingen på Øvre Romerike valgte kommunesamarbeidet ØRU å etablere Strategisk Næringsplan for Gardermoregionen. Denne næringssatsningen ble skilt ut som et eget prosjekt med eget styre og egen prosjektadministrasjon. Det var en forutsetning for dannelsen av SNP at det private næringslivet i regionen var med på laget, både med finansiering og med gjennomføring. Initiativet til dette næringsutviklingsprosjektet kom fra internt hold, og det var også slik at ressursene til å gjennomføre det skulle hentes internt. Ut fra en teoretisk kategorisering vil det si at det offentlig-private næringssamarbeidet på Øvre Romerike er av generativ karakter. Man var opptatt av å utnytte den kapasiteten og de ressursene som allerede lå i regionen.

ØRUs rolle i SNP-prosjektet har blitt evaluert underveis i prosjektperioden, og vil nok bli utsatt for en ytterligere evaluering når SNP-perioden avsluttes i løpet av året. Selv om det er ØRU som formelt sett "eier" SNP, er denne næringssatsningen altså satt bort til et eget styre og en egen prosjektadministrasjon. Underveis har ikke ØRU hatt noen kontrollmyndighet og har heller ikke vært aktive deltakere i satsningen. Evalueringen som er foretatt så langt sier blant annet at ØRU bør revurdere sin rolle som sidelinje-aktør, og at de i en eventuell videreføring av SNP bør være mer delaktig i gjennomføringen. Det er også et moment med tanke på eventuell videre satsning at kommunene forventer tydeligere resultater dersom de fortsatt skal stå for grunnfinansieringen. Næringsutviklingssatsningen har også kun hatt et regionalt fokus, der det kommunale aspektet ikke er blitt ivaretatt. Dette må kommunene

selv sørge for å ivareta i fremtiden. Fordelingen av næringsveksten har ikke vært jevn i kommunene, arbeidet har spesielt vært rettet mot å få etableringer til området rundt selve Gardermoen, altså Nannestad og Ullensaker. Endringer i reglene for selskapsskatt kan endre på vilkårene for samarbeid om næringsetableringer, og medføre en konkurranse mellom kommunene i stedet for et felles regionalt arbeid. Hva som vil skje med ØRU generelt, og kanskje spesielt nærings samarbeidet, er dermed uklart. Om ØRU vil bestå som i dag, om det vil bli en stor kommune på Øvre Romerike eller om det vil bli et regionråd for hele Romerike (ØRU + SNR) vil bare fremtiden si noe om.

Det som kanskje er den største utfordringen tilknyttet offentlig-privat organisering i løsning av samfunnsoppgaver, er at det kan sies å være et demokratisk problem at det private trekkes inn i beslutningsprosessene. På Øvre Romerike hevdes det at det ikke finnes noe demokratisk problem i virkeligheten, selv om det kan finnes på papiret. Man kan nemlig ikke drive næringsutviklingsarbeid uten at næringslivet er med. Det har dessuten vært demokratisk valgte folk med i utarbeidelsen av prosjektene og det er heller ikke snakk om en privatisering av kommunenes primæroppgaver som gjør at det blir politisk betent.

Det kan dog settes et litt kritisk søkelys på hvordan deltakerne til næringsplanprosjektene er blitt rekruttert. Er det legitimt og representativt at det hovedsakelig er de finansielt sterke aktørene som har fått være med som deltakere i prosjektet? Det ble bekreftet fra prosjektledelsen i SNP at det var de aktørene som hadde finansielle ressurser som ble foretrukket når deltakerne ble rekruttert. For andre kan det oppleves at de "rikeste" aktørene dermed "kjøper" seg innflytelse i beslutningsorganene. Selv om det ikke har vært noen opplevelse av dette i prosjektet, vet man ikke hvordan andre aktører kan ha opplevd dette. Det var mange interesserte aktører i oppstarten av næringsutviklingsprosjektet, og de kan ha opplevd det negativt at deres ressurser ble veid og funnet for lett.

Penger er ofte avgjørende for hvorfor offentlig kommunale aktører søker sammen med private. Mange kommuner har skral økonomi som gjør dem avhengig av privat deltakelse dersom de skal kunne gjøre satsninger à la næringsutviklingssatsningen på Øvre Romerike. Selv om en slik avhengighet til det private kan begrense myndighetenes beslutningsmyndighet, vil ikke det offentlige innrømme at det er et problem. Dialog og medbestemmelse har alltid vært til stede i større eller mindre grad, så dette er i så måte ikke noe nytt. Det har likevel vært slik at det private ikke har oppfylt alle forventningene og

forhåpningene som det offentlige hadde til deres deltakelse. Det hevdes at engasjementet fra det private har dabbet av underveis og at det har vært det offentlige som har måttet dra lasset. Det private repliserer med at de ikke er blitt dratt så mye med i gjennomføringen av prosjektene som de hadde forventet, dermed kan man si at skuffelsen har gått begge veier og at begge aktørtyper har hatt forestillinger og forhåpninger som ikke er blitt oppfylt, kanskje fordi disse har gått forbi hverandre på enkelte punkt.

Det er likevel mye positivt å hente ut av å samhandle og det er aktørene på Øvre Romerike flinke til å påpeke. De private aktørene kjenner næringslivet godt, noe som samarbeidet kan dra nytte av. Med ulik kompetanse og kunnskap bidrar alle parter til mer effektivt arbeid. Det at offentlige og private aktører har arbeidet sammen mot felles mål kan sees som en seier i seg selv, selv om de konkrete resultatene ikke har vært som forventet. Det er likevel enighet blant aktørene på Øvre Romerike at det er enklere å realisere målene med privat deltakelse enn uten, noe som avkrefter ufrivilligheten som teoriene hevder at myndighetene kan lide under når de inngår i partnerskap. Det offentlige har innsett sin begrensning og kan ikke utføre slike satsninger alene.

Foreløpig representerer ikke partnerskap eller nettverk mellom offentlige og private aktører på Øvre Romerike noen stabil styringskonstellasjon, det vil si at det samarbeides over alle felt. Dermed er det heller ikke noe stabilt demokratisk problem at det private trekkes inn i beslutningene. Aktørene på Øvre Romerike mener dog at samarbeid mellom ulike typer aktører er kommet for å bli, og at alle parter ser nytten av det. Det kan derfor ikke utelukkes at det i fremtiden kan bli snakk om en mer stabil konstellasjon. I så fall må problematikken tilknyttet de demokratiske implikasjonene trekkes frem i lyset igjen.

6.1.2 Entreprenørskapsprosjektet

Selv om man enkelt kan identifisere kjerneelementer i offentlig-private partnerskap sier det ingenting om hvordan forholdet mellom partene arter seg. At offentlige og private aktører trekker sammen, utvikler nettverk og spleiser sine ressurser oppfattes gjerne som et gode. Men om samarbeidet blir vellykket avhenger av mange og ulike forhold.

Tillit, åpenhet og lojalitet er blitt fremhevet som viktige aspekter som fremmer vellykket samarbeid og prosjektgjennomføring, og som forutsetninger for at partnerskap og nettverk fungerer som intendert. Uten dette kan kommunikasjonen mellom aktørene svikte, noe som

kan være skadelig for samarbeidet. Innen Prosjekt Entreprenørskap mener enkelte at tilliten til prosjektgruppen har vært for dårlig og at åpenheten mellom instansene i prosjektet har vært noe fraværende. Andre hevder at det har vært full åpenhet og at tilliten må ha vært der hele tiden fordi alle aktørene fortsatt er med. Tillit og lojalitet til andre oppstår på ulike måter. Det som trekkes frem harmonerer med det teoriene sier, at tillit gjerne skapes med utgangspunkt i personkjemi; det å ha gode følelser for de andre aktørene, og det å ha en felles plattform/ønsker for samarbeidet; når man jobber for det samme er det lettere å stole på hverandre og være åpne.

I følge teoriene er det også en fremmede faktor for samarbeidet å ha et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre. Den gjensidige avhengigheten har vært rådende i Prosjekt Entreprenørskap, samtidig som konkurransefaktoren har holdt dem sammen – av frykt for å bli utkonkurrert har ikke aktørene turt å slippe hverandre. Samtidig har også organiseringen offentlig-privat vært noe nytt for aktørene på Øvre Romerike, slik at de har måttet arbeide seg frem til en felles plattform, et interessefellesskap og dermed også en gjensidig avhengighet. Det kan også oppstå utfordringer tilknyttet å hele tiden måtte forholde seg til aktører som er ulik en selv, og fra aktører i Prosjekt Entreprenørskap blir det poengtert at det er den delen som er mest slitsom for det offentlige, det å venne seg til at det private opererer og arbeider annerledes enn de selv gjør.

Fra en informant fra Prosjekt Entreprenørskap hevdes det at prosjektledelsen har plukket ut de aktørene som de anså som de viktigste bidragsyterne blant deltakerne. Avhengigheten til det private finansielle ressurser kan medføre at det offentlige blir mer avhengig av enkelte av de private aktørene. Dette er det derimot ingen allmenn enighet om blant deltakerne i prosjektet. En privat aktør mener at dette ikke kan være tilfelle, noe som dog kan henge sammen med at denne private aktøren representerer en av de organisasjonene som er av de ”sterkeste” i regionen. Det er viktig at alle aktørene føler seg likeverdige. Hvis en eller flere aktører føler seg mindre verdsatt, kan det utgjøre en hemmende faktor for samarbeidet. Ingen har dog forlatt samarbeidet, så dette kan ikke ha vært et altfor stort problem innen Prosjekt Entreprenørskap.

Det er også viktig å skape samsvar mellom ulike oppfatninger. Aktørene i Prosjekt Entreprenørskap har klart å få et mer eller mindre sammenfallende syn på arbeidet, om enn ikke helt uproblematisk. Dette er både et positivt trekk ved aktørene og et positivt tegn på at

samarbeidet fungerer. Aktørene har vært preget av ulike verdi- og situasjonsoppfatninger, men det har vært villighet til å enes. Dette kjennetegner et pluralistisk partnerskap.

Mangfold av aktører blir også ansett for å være en fremmede faktor for suksess. Ulike typer aktører kan bidra med ulik kunnskap og dette er positivt for samarbeidet. Det genereres oftere gode ideer ved heterogene samarbeid enn ved homogene. Opplevelsene fra Prosjekt Entreprenørskap er udelt positive med tanke på hva man kan oppnå ved å være flere og ulike. I forhold til balansen av aktører innen prosjektet har det vært en noe skjev fordeling, der prosjektgruppen har hatt en klar overvekt av private aktører og interesser, mens SNP-styret har hatt en overvekt av det offentlige. Dette kunne ha vært balansert bedre og særlig de kommunale aktørene har vært savnet i prosjektgruppen. Mangfold er et positivt ladet begrep, og akkurat som det offentlige ikke kunne ha drevet Prosjekt Entreprenørskap alene, hadde det heller ikke gått for det private. Det positive med et mangfoldig partnerskap eller nettverk poengteres gjennom dette.

Det vil ofte eksistere asymmetriske maktrelasjoner i utgangspunktet når offentlige og private trekker sammen i partnerskap eller nettverk. Særlig er offentlige aktører vant med å ha dominerende roller. I Prosjekt Entreprenørskap har det vært opplevelse av at ”makten” har rådd hele tiden, og med makten menes da det offentlige. Man skulle tro at det var pengene som ville styre, men så har ikke vært tilfelle, skal vi tro flere av aktørene. Når makten rår er det også en sjanse for at noen får gjennomslag for sine interesser i større grad enn de andre. For eksempel har det innen prosjektet funnet sted enkelte bilaterale kommunikasjoner utenom prosjektgruppen, noe som kan ha medført at enkelte aktører kan ha fått frem sine interesser på en tydeligere måte enn resten. En aktørs makt kan også økes ved hjelp av ressurser. Aktørene i Prosjekt Entreprenørskap kan ikke se at dette har vært tilfelle, for verken de finansielle ressursene eller de personlige ressursene de ulike aktørene har stilt med har bidratt til noe tydelig maktkamp mellom aktørene. Men det er likevel et faktum at ressursene styrer aktørenes påvirkningsmuligheter og at aktørenes ressurser kan være et ettertraktet gode for de offentlige myndighetene. I forhold til Prosjekt Entreprenørskap kommer det frem at de private aktørene anser seg for å være viktige aktører på Øvre Romerike og at de anså det som naturlig at de ble bedt med i prosjektarbeidet.

Det er to dimensjoner ved autonomien som er viktig for regioner; den horisontale og den vertikale. Kommunene, eller det offentlige, på Øvre Romerike er ikke horisontalt autonome,

fordi det private har en viktig rolle i den regionale utviklingen. Derimot er regionen Øvre Romerike vertikal autonom, med et godt utviklet lokalt selvstyre. Hvem er det så som eier avgjørelsene innen Prosjekt Entreprenørskap og på Øvre Romerike; det offentlige eller det private? Dette er det uenighet om blant mine informanter. De tyngste avgjørelsene om lokaliseringer, etableringer og lignende tas i privat sektor, hevder noen, mens andre mener at de viktigste avgjørelsene blir tatt av det offentlige. Dersom det sistnevnte er korrekt, og det betyr at det private ikke har noen reell beslutningsmakt, vil det være en utfordring å få med private aktører i slike satsninger i fremtiden.

Barrierer og blokkeringer innad i og utenfor regionen, samt i selve samarbeidet, kan påvirke og virke hemmende på offentlig-private samarbeid. Innen Prosjekt Entreprenørskap er det noe uenighet om barrierer og blokkeringer har hatt noen stor plass innen samarbeidet. Det fremheves blant annet at dersom man blir uvenner så blokkerer man noe, men det har ikke skjedd. I forhold til barrierer i regionen trekkes det frem at man har opplevd barrierer i tilknytning til eierskap til prosjektplanene; at ikke alle kommunene har hatt den samme deltakelsen i utviklingen av disse. Det har også vært, og er fortsatt, en barriere for Øvre Romerike å utvikle seg til en kompetanseregion, noe som også påvirker prosjektarbeidet, samt å skaffe til veie nok finansielle ressurser. Det har med andre ord vært enkelte barrierer i regionen som har skapt utfordringer for det offentlig-private samarbeidet om Prosjekt Entreprenørskap, men de har likevel ikke vært mer hemmende enn at prosjektet og prosjektsamarbeidet har overlevd og fortsatt eksisterer.

Når man skal konkludere i forhold til utfallet, er det viktig å sette et skille mellom samarbeidet og prosjektet, da disse ikke nødvendigvis er ensartet. Som beskrevet innledningsvis er det en forskjell mellom å studere organiseringen offentlig-privat i Prosjekt Entreprenørskap og Prosjekt Entreprenørskap som prosjekt. Sistnevnte er hovedsakelig resultatorientert. Å studere organiseringen blir å fokusere på relasjonene mellom aktørene, noe jeg gitt en sammenfattende beskrivelse av ovenfor.

SNP-prosjektenes arbeidsgiver, ØRU, er ikke helt fornøyd med de konkrete resultatene som har kommet ut av satsningen, for få av målsettingene er oppnådd. Økonomisk har det vært vanskelig å skaffe til veie nok ressurser til å finansiere alle målsettingene, særlig er dette vanskelig når man ikke ser tydelige resultater. Slik sett blir det en ond sirkel. En måte å måle vellykkethet på er om aktørene opplever at gevinsten gjenspeiler satsningen. Innen Prosjekt

Entreprenørskap er det noen som er tvilende til dette, blant annet kommunene. De private aktørene føler derimot at de ikke har satset så mye, noe de heller ikke har sammenliknet med den totale kommunale satsningen, og at de dermed ikke forventet den store gevinsten. En direkte gevinst av satsningen er likevel at man har jobbet sammen mot et regionalt fokus og regionale mål over en såpass lang periode. En måte å måle suksess på er om man realiserer den kollektive handling. Da har vært større suksess enn om man bare ser på resultatene, mener flere av aktørene, nettopp fordi man har opplevd at det felles arbeidet har vært en suksess. Mye av suksessen ligger i det organisatoriske arbeidet/samhandlingen, men denne har dessverre ikke fått vist seg gjennom en gjennomføring av alle målsettingene og strategiene i prosjektet.

Utfallet av partnerskapene og nettverkene avgjøres av to kriterier; om samarbeidet har bidratt til å skape omforente strategier og målsettinger for regional utvikling, og om dette har vært understøttet av tilgjengelige ressurser. Aktørene i Prosjekt Entreprenørskap er alle positive til at de har klart å skape omforente strategier og målsettinger. Aktørene er derimot ikke like enige om det har vært nok tilgjengelige ressurser, blant annet trekkes det frem at man kanskje burde ha søkt mer ut av regionen for å skaffe dette. Det offentlig-private samarbeidet om Prosjekt Entreprenørskap kan derfor karakteriseres som en mellomting mellom et visjonært og et synergisk partnerskap, der utfordringen for å bli et synergisk partnerskap ligger i å fremskaffe nok ressurser til å oppnå alle strategiene og målsettingene.

6.2 Riktig vei til næringsutvikling?

Det har ikke vært Prosjekt Entreprenørskap som prosjekt jeg har hatt som mål å studere i denne oppgaven, men den offentlig-private organiseringen av prosjektet. Det er derfor samarbeidet og samhandlingen mellom aktørene jeg nå vil konkludere ut fra.

Min hovedproblemstilling for denne oppgaven var:

Fungerer det offentlig-private samarbeidet om Prosjekt Entreprenørskap på Øvre Romerike som en modell for næringsutvikling?

Og med det mener jeg; har den offentlig-private organiseringen vært en tjenelig form for organisering med tanke på næringsutvikling?

Jeg mener at det offentlig-private samarbeidet om Prosjekt Entreprenørskap på Øvre Romerike langt på vei kan fungere som en modell for næringsutvikling. I det ligger også en oppfatning av at en offentlig-privat organisering er en tjenelig form for organisering med tanke på å oppnå en regional næringsutvikling. I lys av governanceteoriene om offentlig-private partnerskap og nettverk, vil jeg påstå at Prosjekt Entreprenørskap-samarbeidet oppfyller alle krav til å bli omtalt som offentlig-privat partnerskap, lokalt utviklingsnettverk og joint-venture-samarbeid, og at den teoretiske tilnærmingen jeg har valgt således har vært den rette for å studere Prosjekt Entreprenørskap. I stor grad etterlever også samarbeidet, og da sikter jeg til relasjonene mellom aktørene, de kriteriene som teoriene fremsetter i forhold til å forsterke de fremmende aspektene og dempe de hemmende aspektene ved relasjonene i slike offentlig-private samarbeid. Den deduktive metoden som jeg har benyttet, der teori har vært utgangspunkt for oppgaven og empirien er gjennomført for å teste teoriene, har altså vært den rette tilnærmingen. På enkelte områder kunne selvsagt prosjektet har gjort ting annerledes, men det ligger heller ikke naturlig at alt skal klaffe 100%. Alle kan heller ikke være helt fornøyd med hvordan det er organisert eller hvordan alle ting fungerer, men man skal faktisk ikke undervurdere betydningen av at prosjektet har klart å holde det gående gjennom hele prosjektperioden. Aktører trekker seg ut så snart de ikke ser meningen med samarbeidet og det tror jeg også at de hadde gjort dersom de opplevde prosjektet som nytteløst.

Organiseringen av Prosjekt Entreprenørskap har påvirket gjennomføringen av prosjektet på mange måter. Organiseringen offentlig-privat gjør at relasjonene mellom de ulike aktørtypene blir viktige for gjennomføringen. Hvordan ulike typer aktører oppfører seg overfor andre og i gruppen generelt vil påvirke samarbeidsklimaet, som igjen vil påvirke hvordan man klarer å løse de oppgavene som man er satt til å gjøre. Alle aspektene ved relasjonene mellom aktørene som har vært utgangspunkt for mine intervjuguider og for den temasentrerte inndelingen i analysen, har på sin måte vært med på å påvirke utviklingen, gjennomføringen og utfallet av dette samarbeidet. Dette er aspekter som handler om alt fra tillit, åpenhet og lojalitet, interessefellesskap, gjensidig avhengighet til mangfoldighet, maktforhold, blokkeringer og barrierer. Disse aspektene kan enten virke fremmende eller hemmende på det samarbeidet som gjennomføres, alt etter som hvordan de utøves og oppleves av aktørene. Som den sammenfattende konklusjonen ovenfor har beskrevet, har aktørene i Prosjekt Entreprenørskap i stor grad klart å oppfylle de kriteriene som teoriene har

beskrevet som fremmede for et suksessrikt samarbeid. I all hovedsak har aktørene også klart å unngå å gå i de fallgruvene som kunne ha virket hemmende på samarbeidet.

Når jeg konkluderer med at jeg anser organiseringen offentlig-privat for å være en tjenelig organisering for å oppnå regional næringsutvikling, er det basert på det arbeidet som jeg ser de offentlige og private aktørene har lagt ned gjennom Prosjekt Entreprenørskap. At alle tiltakene og strategiene ikke er gjennomført i den forstand at de ikke er iverksatt ennå, er en annen tilnærming til prosjektgjennomføringen, men det er likevel nedlagt et enormt arbeid med å sette regionen på kartet og en stor innsats for å få bedrifter til å velge Øvre Romerike når de skal etablere seg. Jeg vil påstå at det er en stor seier for regionen at offentlige og private aktører har vist at de kan stå sammen og arbeide mot et felles mål på denne måten. Som beskrevet ovenfor har jeg forstått at det i stor grad har vært ressursene det har stått på i forhold til å få gjennomført alle tiltakene i prosjektet, samt at man kanskje ikke har fått utnyttet potensialet til alle aktørene til det fulle. Å få på plass flere ressurser, ved for eksempel å søke ut av regionen for ytterligere finansielle bidragsytere, og reorganisere prosjektet slik at de rette aktørene blir satt i de posisjonene der deres ressurser kommer til sin rett, skulle være en lettere jobb enn å stable på plass et velfungerende offentlig-privat samarbeid. Dette finnes allerede på Øvre Romerike. Med det offentlig-private Prosjekt Entreprenørskap har Øvre Romerike absolutt funnet den riktige veien til næringsutvikling. Dersom de fortsetter i samme spor og med den samme felles innsatsviljen, er sjansene store for at de en dag vil kunne nå målet.

6.3 Oppgavens bidrag

Denne oppgaven kan bidra med å forstå hvordan offentlig-privat organisering fungerer i det virkelige liv og i et reelt samfunn. Teoriene har sine tilnærminger til og sine forståelser av hvordan en slik organisering er og bør være, men det empiriske mangfoldet er likevel stort og det finnes ikke bare en måte dette utarter seg i virkeligheten. Mitt bidrag, gjennom denne oppgaven om det offentlig-private samarbeidet om Prosjekt Entreprenørskap på Øvre Romerike, er derfor et bidrag i arbeidet med å kartlegge denne type organiserings virke.

Min analyse og mine funn vil trolig ha mest interesse for andre med interesse for regional næringsutvikling og offentlig-private samarbeid. I den forbindelse kan min oppgave stå som

ett eksempel på hvordan en offentlig-privat samarbeidsorganisering for regional næringsutvikling fungerer i virkeligheten. Som nevnt i metodekapittelet om analytisk generalisering og overførbarhet kan man tenke at andre tilsvarende organiseringer eller samarbeid vil utarte seg på noenlunde samme måte som i mitt tilfelle. Men selv om jeg har erfart at en offentlig-privat organisering har vært en vellykket organiseringsform med tanke på å gjøre Øvre Romerike til en nyskapende og entreprenøriell region med en positiv næringsutvikling, er det ikke nødvendigvis slik at det må et offentlig-privat samarbeid til for at andre regioner skal oppleve en tilsvarende utvikling. Det er heller ikke nødvendigvis slik at en offentlig-privat organisering alltid vil oppleves som vellykket, selv om teoriene hevder at man vil stå sterkere med en slik organisering enn uten.

Selv om min konklusjon er at samarbeidet om Prosjekt Entreprenørskap kan karakteriseres som vellykket, har det vært en del skjær i sjøen som godt kunne ha veltet samarbeidet. Entreprenørskapsprosjektet har for eksempel lidd noe under manglende ressurser samt under noe misnøye med hvordan organiseringen mellom instansene i prosjektet har vært, dette som nevnt ovenfor. Det er heller ikke store marginer mellom tillit og mistillit, felles interesser og motstridende interesser, avhengighet og uavhengighet, makt og avmakt, å løse utfordringer eller la seg knekke av dem, og det ligger enormt mye vilje bak å klare å enes om en felles regional satsning og tankegang. Akkurat denne viljen, viljen til å arbeide sammen for regionens beste, tror jeg har vært aktørenes sterkeste kort i dette prosjektet. De har alle hatt evnen og viljen til å sette egeninteressene til side og jobbe mot et felles mål. Egeninteressene vil selvfølgelig alltid være der, men når alt kommer til alt har de klart å tenke regional fremfor på seg selv.

Teoriene har i stor grad vært opptatt av de relasjonene mellom aktørene som kan virke hemmende eller fremmende på samarbeidet, noe som i aller høyeste grad er viktig. Det er blitt poengtert viktigheten av å klare å samordne kompetanse, kunnskap, ønsker, interesser og mål for å gjennomføre samarbeidet, og uten en slik samordning hadde man ikke kommet langt. Jeg vil likevel trekke frem ”vilje” som et kanskje like viktig aspekt – med utgangspunkt i de erfaringene jeg har gjort fra Prosjekt Entreprenørskap tør jeg påstå at gjennomføringen ikke ville vært den samme uten den enorme innsatsviljen som alle aktørene har lagt ned.

Det vil være av interesse for det regionale fagfeltet at det blir foretatt liknende studier av andre regionale offentlig-private samarbeid om næringsutvikling, både for å kunne sammenlikne med mine funn og for å få flere bidrag til et spennende og ikke minst aktuelt studiefelt. Er mine funn i Prosjekt Entreprenørskap på Øvre Romerike representativt for de offentlig-private samarbeidene om næringsutvikling, eller er prosjektet et særegent tilfelle? Uansett tror jeg offentlig-privat samordning er kommet for å bli og at vi vil se stadig flere eksempler på det i fremtiden.

Kildeliste

- Allen, John. 1999. "Kap. 10: Spatial Assemblages of Power: From Domination to Empowerment" i Massey, Doreen, John Allen og Philip Sarre (red.) *Human Geography Today*. Polity Press, Cambridge
- Alvesson, Mats og Kaj Sköldbberg. 1994. *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Studentlitteratur, Lund
- Amdam, Jørgen. 2000. "Kap. 11: Struktur og strategi for regional kunnskapsproduksjon og nyskaping" i Gammelsæter, Hallgeir (red.) *Innovasjonspolitik, kunnskapsflyt og regional utvikling*. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim
- Andersen, Ole Johan. 2003. "Kap. 6: Offentlig-private partnerskap: En ny kanal for lokal deltakelse og mobilisering" i Finstad, Nils og Nils Aarsæther (red.) *Utviklingskommunen*. Kommuneforlaget, Oslo
- Asheim, Bjørn Terje og Arne Isaksen. 1997a. "Kap. 1: Regionalisering som utviklingsmodell. Om mulighetene for lokal næringsutvikling i en global økonomi" i Asheim, Bjørn Terje (red.) *Omstilling og regional utvikling*. NF-rapport nr. 21, Nordlandsforskning
- Asheim, Bjørn Terje og Arne Isaksen. 1997b. "Kap. 3: Regionale innovasjonssystemer – en teoretisk diskusjon" i Isaksen, Arne (red.) *Innovasjoner, næringsutvikling og regionalpolitikk*. Høgskoleforlaget, Kristiansand
- Bukve, Oddbjørn. 2001. *Lokale utviklingsnettverk – ein komparativ analyse av næringsutvikling i åtte kommuner*. Rapport nr. 76/2001, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen
- Bukve, Oddbjørn. 2004. "Kap. 14: Partnerskap og utviklingsnettverk på fylkesnivået" i Amdam, Roar og Oddbjørn Bukve (red.) *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg*. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim
- Engelstad, Fredrik. 1999. "Kap. 1: Innledning" i Engelstad, Fredrik (red.) *Om makt. Teori og kritikk*. Ad Notam Gyldendal, Oslo
- Espedal, Bjarne. 1999. *Styringsformer i privat og offentlig partnerskap*. SNF-rapport nr. 69/1999, Bergen
- Falleth, Eva Irene. 1998. *Vekst på Øvre Romerike. Styringsmuligheter gjennom plan- og bygningsloven*. NIBR-notat nr. 123/1998, Oslo
- Gammelsæter, Hallgeir. 2000. "Kap. 1: Kunnskapsflyt og regional utvikling – en introduksjon" i Gammelsæter, Hallgeir (red.) *Innovasjonspolitik, kunnskapsflyt og regional utvikling*. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim

- Gjertsen, Arild og Henrik Halkier. 2004. "Kap. 12: Regional utvikling og partnerskap – et komparativt blikk på norske og danske erfaringer" i Amdam, Roar og Oddbjørn Bukve (red.) *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg*. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim
- Hernes, Gudmund. 1995. *Makt og avmakt*. Universitetsforlaget, Oslo
- Herrigel, Gary B. 1997. "Kap. 11: Power and the redefinition of industrial districts. The case of Baden-Württemberg" i Grabher, Gernot (red.) *The embedded firm. On the socioeconomics of industrial networks*. Routledge, London
- Hersvik, Inger-Marie. 1999. *Nettverk mellom private og offentlige aktører*. SNF-notat nr. 50/1999, Bergen
- Isaksen, Arne. 1997. "Kap. 1: Innovasjonssystemer og politikk – en introduksjon" i Isaksen, Arne (red.) *Innovasjoner, næringsutvikling og regionalpolitikk*. Høyskoleforlaget, Kristiansand
- Isaksen, Arne. 2000. "Kap. 2: Kunnskapsaktører i teorien om regionale innovasjonssystemer" i Gammelsæter, Hallgeir (red.) *Innovasjonspolitik, kunnskapsflyt og regional utvikling*. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim
- Johansen, Inge. 2002. *Innovasjon og nyskaping*. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim
- Johnstad, Tom. 1987. *Aktører for industriell nyskaping*. Rapport nr 74/1987, Industriøkonomisk Institutt, Bergen
- Johnston, Ronald J., Derek Gregory, Geraldine Pratt og Michael Watts (red.). 2000. *The Dictionary of Human Geography*. Blackwell Publishing, Oxford
- Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn og Joop. F. M. Koppenjan. 1997a. "Kap.1: Introduction: A Management Perspective on Policy Networks" i Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn og Joop F. M. Koppenjan (red.) *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Sage Publications, London
- Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn og Joop. F. M. Koppenjan. 1997b. "Kap. 10: Managing Networks in the Public Sector: Findings and Reflections" i Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn og Joop F. M. Koppenjan (red.) *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Sage Publications, London
- Kvale, Steinar. 2001. *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal Norsk Forlag AS, Oslo
- Lundvall, Bengt-Åke. og Bjørn Johnson. 1994. "The Learning Economy" i *Journal of Industry Studies* Vol 1, Nr 2
- Lyngstad, Rolv. 2000. "Regimeteori på norsk" i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, nr 4/2000, Oslo
- Lyngstad, Rolv. 2003. *Makt og avmakt i kommunepolitikken. Rammer, aktører og ideologi i det folkevalgte folkestyret*. Fagbokforlaget, Bergen

-
- Morgan, Kevin. 1997. "The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal" i *Regional Studies*. Regional Studies Association 31.5
- Mydske, Per Kristian. 1978. *Planlegging og forvaltning. Makt og avmakt i den regionale planlegging*. NIBR-rapport nr 45/1978, Oslo
- Onsager, Knut. 1997. *Næringer, nettverk og regional utvikling*. NIBR-notat nr. 102/1997, Oslo
- Onsager, Knut. 2001. *Arbeidsdeling, innovasjon og den territorielle dimensjon. En analyse av forankring og omstilling i et lokalt næringsmiljø i et nordisk system*. NIBRs pluss-serie nr. 3/2001, Oslo
- Onsager, Knut. 2004. "Kap. 1: Introduksjon" i Onsager, Knut og Tor Selstad (red.) *Regioner i utakt*. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim
- Orderud, Geir Inge m.fl. 1998. *Romerike – status og utviklingstrekk*. NIBR-notat nr 115/1998, Oslo
- Pierre, Jon. 1998. "Kap 1: Public-Private Partnerships and Urban Governance: Introduction" i Pierre, Jon (red.) *Partnerships in Urban Governance. European and American Experiences*. Palgrave, New York
- Pierre, Jon (red.). 2000. *Debating governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford University Press, Oxford
- Rhodes, R.A.W. 1997a. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press, Buckingham
- Rhodes, R.A.W. 1997b. "Foreword" i Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn og Joop F. M. Koppenjan (red.) *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Sage Publications, London
- Rømming, Ellen. 1999. *Desentralisering, regionalisering og lokale maktstrukturer*. Rapportserien nr. 5/1999, Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, Oslo
- Selle, Per. 1998. "Kap. 5: Organisasjonssamfunnet – ein statsreiskap?" i Grønlie, Tore og Per Selle (red.) *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Det Norske Samlaget, Oslo
- Southern, Rebekah. 2002. *Understanding Multi-Sectoral Regeneration Partnerships as a Form of Local Governance*. Local Government Studies, Vol. 28, No. 2, London
- Spilling, Olav R. 2005. *Entreprenørskap i et evolusjonært perspektiv*. Arbeidsnotat 19/2005, NIFU STEP, Oslo
- Thagaard, Tove. 2003. *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget, Bergen
- Vareide, Knut og Veneranda Mwenda. 2005. *Næringsanalyse for Akershus*. Arbeidsrapport nr. 8/2005, Telemarksforskning-Bø

Yin, Robert K. 2003. *Case Study Research. Design and Methods*. Sage Publications, Thousand Oaks

Östhol, Anders, Bo Svensson og Henrik Halkier. 2002. "Kap. 1: Analytical Framework" i Östhol, Anders og Bo Svensson (red.) *Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic states*. Nordregio, Stockholm

Dokumenter:

Evaluering av Strategisk Næringsplan for Gardermoregionen, 2005 – rapport fra UtviklingsPartner DA, Oslo

Strategisk Næringsplan 2002-2006, Entreprenørskap – forslag til prosjektportefølje pr. 12. februar

Strategisk Næringsplan 2002-2006, Entreprenørskap – prosjektbeskrivelse revidert 30. juni 2004

Strategisk Næringsplan for Øvre Romerike 2002-2006 – Strategisk del og handlingsplan av 27. februar 2002

Internett:

BizPoint Inkubator - www.bizpointinkubator.no

Romerikes Blad – www.rb.no

Strategisk Næringsplan Gardermoen - www.snp.no

Øvre Romerike Utvikling - www.oru.no

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguider

ØRU: Øvre Romerike Utvikling

SNP: Strategisk Næringsplan

PE: Prosjekt Entreprenørskap

INTERVJUGUIDE TIL INFORMANTER FRA DE OFFENTLIGE AKTØRENE

Informanter med tilknytning til ØRU:

- På hvilken måte har ØRU vært delaktig i arbeidet med prosjektet? Hvordan har dere fått innsyn i og tilgang til informasjon om arbeidet?
- Var ØRU delaktig i avgjørelsen om hvilke aktører som skulle være med i prosjektgruppen for prosjekt entreprenørskap?
- Hvordan har ØRU opplevd at samarbeidet mellom aktørene i prosjektet har fungert?
- Er ØRU i etterkant fornøyd med måten Prosjekt Entreprenørskap ble gjennomført og det resultatet som det er blitt/ligger an til å bli?
- På hvilken måte vil ØRU bruke erfaringene fra dette prosjektet med tanke på gjennomføringen av øvrige prosjekter i SNP nå og senere?
- Har erfaringene med SNP og Prosjekt Entreprenørskap endret synet på kommunesamarbeidet gjennom ØRU?

Alle informanter fra de offentlige aktørene:

- Hvor effektivt ble det forventet at de private aktørene skulle bidra til dette prosjektet?
- Vil du si at samarbeid er en stabil styringskonstellasjon på Øvre Romerike? Eller er det kun ved spesielle prosjekter og i kortere perioder at det offentlige trekker inn den private sektoren?
- Hvordan kan det være et demokratisk problem at andre aktører enn de offentlige og folkevalgte har innvirkning på lokalpolitikken og den lokale/regionale utviklingen?
- Hvilket inntrykk har du av at arbeidet med Prosjekt Entreprenørskap har vært mer effektivt siden det har vært ulike aktører involvert?
- Hvordan oppleves det for myndighetene/de offentlige aktørene å være en av flere aktører, og ikke kunne ta endelige avgjørelser i forhold til prosjektet på egen hånd?
- I hvilken grad klarer myndighetene å realisere ønskelige, politisk definerte formål gjennom partnerskap/nettverk?
- Har nettverket den nødvendige effektiviteten og evnen til å klare dette?

INTERVJUGUIDE TIL INFORMANTER FRA DE PRIVATE AKTØRENE

- Hvilken måte forventet du som privat aktør å kunne bidra til gjennomføringen av dette prosjektet?
- Hvilke forestillinger/tanker hadde du om sjansen for at du skulle få gjennomslag for dine (sær)interesser i prosjektet?
- Føler du at de ressursene du innehar er et ettertraktet politisk gode, f.eks til gjennomføringen av prosjekter som dette? Har du fått inntrykk av at deres finansielle kapasitet har hatt stor innvirkning på at akkurat dere er involvert i PE?
- Hvilke tanker gjorde du om sammensettingen av samarbeidsaktører i prosjektet?
- Fikk en eller flere aktører gjennomslag for flere av sine interesser innenfor PE enn de andre?
- I samarbeid med politiske/offentlige myndigheter; i hvilken grad har du opplevd at de oppfatter seg selv som ”best blant likemenn” og har gjort krav på å ”ha hånd om rorpinnen” innen samarbeidet?
- I hvilken grad har du opplevd at de offentlige aktørene har hatt dominerende roller i samarbeidet?
- Hvordan har du opplevd at den offentlige sektor har fungert i forhold til dere andre aktører?
- Hvordan har de offentlige aktørene håndtert legitimitetsutfordringene i forhold til åpenhet og demokratisk innsyn?
- Fikk du bidratt til gjennomføringen av PE i den grad dere hadde forventet/håpet?
- Fungerte samarbeidet slik dere hadde forventet/håpet?
- Vil du kalle et slikt samarbeid for en stabil styringskonstellasjon, eller tror du det kun er ved spesielle prosjekter og i kortere perioder at det offentlige vil trekke inn den private sektoren?

INTERVJUGUIDE TIL INFORMANT FRA PROSJEKTLEDELSEN

- På hvilken måte gikk SNP ut for å skaffe aktører til PE? Ble det lagt noen kriterier til grunn for ”valg” av ønskede aktører?
- Hvilke forventninger hadde dere til samarbeidsklimaet mellom aktørene i PE?
- Hvordan opplevde prosjektledelsen at samarbeidet mellom aktørene fungerte underveis?
- I hvilken grad har du opplevd at de offentlige aktørene har hatt dominerende roller i samarbeidet?
- Vil du kalle et slikt samarbeid for en stabil styringskonstellasjon, eller tror du det kun er ved spesielle prosjekter og i kortere perioder at det offentlige vil trekke inn den private sektoren?
- Hvordan har du opplevd at den offentlige sektor har fungert i forhold til de private aktørene?
- Hvordan har de offentlige aktørene håndtert legitimitetsutfordringene i forhold til åpenhet og demokratisk innsyn overfor samfunnet?
- Hvilket inntrykk har du av at arbeidet med PE har vært mer effektivt siden har det har vært flere aktører involvert?

INTERVJUGUIDE TIL ALLE INFORMANTER

Regionale forhold for samarbeid og vekst

- Hva har Øvre Romerike gjort med tanke på å styrke sine egne vekstbetingelser?
- Har næringslivet på ØR vært nyskapende og omstilt seg til å møte de utfordringene som er oppstått i de seneste årene? Hvordan?
- Kom initiativet til opprettelse av Prosjekt Entreprenørskap-samarbeidet internt i regionen eller fra eksternt hold?
- Er partnerskapets ressurser blitt mobilisert regionekestern eller –internt?
- I hvilken grad vil du si at regionen er vertikal autonom (autonom i forhold til for eksempel staten)?
- Hvis ikke autonom, på hvilken måte oppleves det at andre enn lokalpolitikere (vertikalt sett; altså på høyere plan) har innvirkning på utformingen av den kommunale/regionale politikken?

Tillit/åpenhet/lojalitet

- På hvilken måte har du opplevd tillit, åpenhet og lojalitet som til stede i samarbeidet om Prosjekt Entreprenørskap? Viktighetsgrad?
- Har det vært tilstrekkelig med tid tilgjengelig til å kunne bygge opp et tillitsbasert partnerskap?
- Hvilke forhold har gjort det vanskelig å stole på en eller flere av de andre aktørene?
- Hvilke forhold har vært viktige for å kunne utvikle et tillitsbasert forhold til de øvrige aktørene? (Kilder for tillit)

Interessefelleskap og gjensidig avhengighet

- Hvordan har du opplevd aktørenes tilpasning til hverandre; ensidig eller gjensidig?
- Hvordan har du opplevd partnerskapet som inkluderende? Inkludert alle aktørgrupper i regionen?
- Har det eksistert et avhengighetsforhold til en eller flere av de andre aktørene i samarbeidet? På hvilken måte har dette påvirket samarbeidsklimaet?
- Har de felles forståelsesmåtene om prosjektet som har ført til utviklingen (og gjennomføringen?) av det, blitt skapt som følge av samarbeidet, eller innehadde de ulike aktørene disse felles forståelsesmåtene i utgangspunktet? På hvilken måte ble de evt. skapt?
- Har samarbeidets deltakere klart å skape et samsvar mellom ulike virkelighetsoppfatninger og tilnærming til regional utvikling? Hvordan?
- Har forholdet mellom aktørene vært preget av godt samarbeid eller av motstridende virkelighetsoppfatninger når det gjelder mål og midler? Har dette evt. forandret seg underveis i prosessen?
- Hvordan har du opplevd aktørenes muligheter til å oppnå enighet om mål og midler?
- Har det eksistert en eller flere dominerende verdi- og situasjonsoppfatninger blant aktørene? Hvordan har disse harmonert/ikke harmonert med hverandre?

Mangfold av aktører – positivt eller negativt?

- Har aktørenes mangfold (det at de er heterogene) bidratt positivt til å generere nye ideer og løsninger? Hvordan?
- Har aktørenes ulike synsvinkler, interesser og ressurser bidratt positivt til nettverkets produktive evne? Hvordan?
- Hvordan har du opplevd balansen mellom private og offentlige aktører innen samarbeidet?
- Har de offentlige og private aktørene hatt samme grad av handlingskapasitet i forhold til næringsutviklingen?
- Er det de kommunalpolitiske aktørene eller de private som "eier" de endelige avgjørelsene om den lokale utviklingen?

Maktforhold

- På hvilken måte har du opplevd at de ulike aktørers ressurser har bidratt til aktørenes relative makt innad i nettverket?
- Har det vært tilfeller hvor enkelte interesser har overkjørt andre? På hvilken måte?
- Har du opplevd at en aktørs handlingspotensial (makt til...) har hatt en positiv innvirkning på denne aktørens makt? På hvilken måte?
- Opplever du kommunal og regional makt som posisjonsbestemt? Hvordan?
- På hvilken måte har de som sitter med formell makt også den reelle makten til å få gjennomført sine målsettinger og interesser?

Blokkeringer/barrierer

- Har det eksistert noen indre barrierer i regionen som har hindret fornyelse og omstilling? Hvordan har disse påvirket samarbeidet?
- Har det i noen grad funnet sted blokkeringer for samhandling, og hva har i så fall disse blokkeringene bestått i?

Utfallet - "Valuta for pengene"?

- Gjenspeiler gevinsten satsningen?
- I hvilken grad har partnerskapet bidratt til å skape omforente målsettinger, strategier og metoder for regional utvikling? Hvordan? (sterk eller svak integrasjon)
- Har disse målene og strategiene vært understøttet av tilgjengelige ressurser for å oppnå dem? (små eller store ressurser)
- Suksess kan måles etter hvorvidt man realiserer den kollektive handling; hvor suksessrikt har Prosjekt Entreprenørskap vært i forhold til dette?